



CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Munévar-Quintero, C., Valencia-Hernández, J. G., Hernández-Gómez, N., Aguirre-Fajardo, A. M. y Ramírez-Ríos, M. (2023). Gobernanza participativa en la conformación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la ecorregión Eje Cafetero, Colombia. *Jurídicas*, 20(1), 139-157. <https://doi.org/10.17151/jurid.2023.20.1.8>

Recibido el 5 de junio de 2022
Aprobado el 20 de octubre de 2022

Gobernanza participativa en la conformación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la ecorregión Eje Cafetero, Colombia

CLAUDIA MUNÉVAR-QUINTERO*
JAVIER GONZAGA VALENCIA-HERNÁNDEZ**
NATHALIA HERNÁNDEZ-GÓMEZ***
ALEJANDRA MARÍA AGUIRRE-FAJARDO****
MARIANA RAMÍREZ-RÍOS*****

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo presentar los resultados del análisis de las iniciativas de los actos administrativos que declararon las categorías de manejo de cada una de las áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la ecorregión Eje Cafetero, con el fin de determinar los procesos de participación ciudadana que hicieron parte de su proceso de conformación. En primer lugar, se realiza una aproximación conceptual y normativa del Sistema de Áreas Protegidas en Colombia y se referencia la participación como parte integral de las funciones normativas e institucionales para lograr una gobernanza ambiental. Finalmente, se concluye que la participación, además de ser un derecho y principio democrático, es un criterio esencial para el ejercicio de la gobernanza ambiental en la conformación de las áreas protegidas en Colombia.

PALABRAS CLAVE: gobernanza ambiental, áreas protegidas, participación ciudadana, ecorregión Eje Cafetero.

* Abogada. Doctora en Desarrollo Sostenible. Docente Investigadora, Universidad de Manizales. Manizales, Colombia. E-mail: cmunevar@umanizales.edu.co. **Google Scholar.** ORCID: 0000-0002-9190-6232.

** Abogado. Doctor en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad. Docente Investigador, Universidad de Manizales y Universidad de Caldas. Manizales, Colombia. E-mail: jvalenciah@umanizales.edu.co. **Google Scholar.** ORCID: 0000-0002-2263-3808.

*** Abogada. Magíster en Derecho Público. Docente Investigadora, Universidad de Manizales. Manizales, Colombia. E-mail: nhernandez@umanizales.edu.co. **Google Scholar.** ORCID: 0000-0003-3029-8138.

**** Abogada. Magíster en Derecho Público. Docente Investigadora, Universidad Gran Colombia de Armenia. Armenia, Colombia. E-mail: alejandramariaaguirref@gmail.com. **Google Scholar.** ORCID: 0000-0001-5643-1254.

***** Abogada. Magíster en Derecho. Universidad de Manizales. Manizales, Colombia. E-mail: mdramirez55765@umanizales.edu.co. **Google Scholar.** ORCID: 0000-0002-8857-5129.



Participatory governance in the design of the National System of Protected Areas in the coffee triangle ecoregion, Colombia

ABSTRACT

The objective of this article is to present the results of the analysis of the initiatives of the administrative acts that declared the management categories of each of the areas belonging to the National System of Protected Areas in the Coffee Triangle Eco-region in order to determine the citizen participation processes that were part of the design process. In the first place, a conceptual and regulatory approach of the protected area system in Colombia is made, and participation is referenced as a comprehensive part of the regulatory and institutional functions to achieve environmental governance. Finally, it is concluded that participation, in addition to being a democratic right and principle, is an essential criterion for the exercise of environmental governance in the design of protected areas in Colombia.

KEY WORDS: environmental governance, protected areas, citizen participation, coffee triangle ecoregion.

Introducción

El abordaje de la participación con relación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) se fundamenta desde los principios señalados en el derecho internacional y el marco constitucional colombiano, los cuales reconocen la participación como un derecho fundamental y como una de las principales garantías para la conformación de un Estado democrático. Esta participación se fortalece por medio de diferentes mecanismos de participación, y se legitima por las causas sociales que promueven su ejercicio, toda vez que se concibe como el derecho que tiene el ciudadano a participar en el ejercicio político y en la intervención de decisiones que puedan afectar el goce de cada uno de sus derechos.

La conformación y organización de un Sistema de Áreas Protegidas se legitima no solo por la legalidad que revisten las facultades otorgadas a cada una de las instituciones del Estado, sino también porque establece la participación como forma de representatividad social y política de una ciudadanía, que conforma uno de los pilares básicos para la estructuración de una gobernanza ambiental. Por tanto, la participación de la ciudadanía es un elemento indispensable para la gobernanza ambiental en la conformación del Sistema de Áreas Protegidas, lo que garantiza el cumplimiento del principio y el derecho a la participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones ambientales.

En este sentido, el proyecto de investigación del cual se deriva este artículo tuvo como objetivo la identificación y análisis de la participación social en la conformación del SINAP en la ecorregión Eje Cafetero, la cual está conformada por los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, el noroccidente del Tolima y el norte del Valle.

La ecorregión posee unas características sociales, económicas, ambientales y geográficas, en la cual se han desarrollado diferentes estrategias de conservación y que han permitido la integración en el “Sistema Regional de Áreas Protegidas SIRAP con más del 23% del territorio, conformado por múltiples iniciativas locales, municipales, regionales y nacionales de conservación, tanto del estado como de comunidades y particulares” (Carder *et al.*, 2007, p. 10).

Este 23% se encuentra representado en 77 áreas, representadas en la Tabla 1.

Tabla 1. Categorías manejo ecorregión Eje Cafetero

Áreas protegidas ecorregión Eje Cafetero	Parques Naturales Nacionales	5
	Parques Naturales Regionales	7
	Reserva Forestal Protectora Nacional	3
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	37
	Distritos Regionales de Manejo Integrado	18
	Distritos de Conservación de Suelos	7
	Áreas de Recreación	2

Fuente: elaboración propia del equipo de investigación.

A partir de la clasificación de 77 áreas protegidas se identificó si, en el marco del proceso de conformación ejercido por medio de los actos administrativos que establecieron las declaratorias de las áreas, hubo participación ciudadana, con el fin de determinar una gobernanza participativa en la conformación del SINAP de la ecorregión Eje Cafetero, Colombia.

Metodología

La investigación es de alcance sociojurídico, con enfoque cualitativo y con manejo de datos y técnicas de recolección de información de carácter mixto. El tipo de investigación es empírico-analítico, a partir de la cual se analizaron las formas de participación ciudadana en la conformación de las áreas protegidas.

El diseño metodológico se desarrolló en dos fases: descriptiva y analítica. En la primera fase se identificaron y describieron las 77 áreas protegidas que conforman la ecorregión, a partir de la aplicación de técnicas de recolección de información documental, enfocadas principalmente a fuentes, consultas de archivos y presentación de derechos de petición de información.

En la segunda fase y una vez identificadas las categorías de manejo, se analizaron cada uno de los 77 actos administrativos de las declaratorias de las áreas protegidas, para determinar las formas de participación en la conformación de las áreas. En esta fase se realizaron grupos focales con autoridades públicas del SINAP y con actores sociales estratégicos, que han participado en diferentes mecanismos de participación en la ecorregión Eje Cafetero.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Colombia

El SINAP atiende a un marco normativo e institucional, que configura una de las principales políticas de conservación. En Colombia fue regulado por el Decreto 2372 de 2010 (Presidencia de la República, 2010) —unificado posteriormente en el Decreto 1076 de 2015 (Presidencia de la República, 2015)—, por medio del cual se reglamentó el SINAP y las categorías de manejo que lo conforman.

Asimismo, el Sistema de Áreas Protegidas en Colombia ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, dejando precedentes importantes en aspectos relacionados con el SINAP y la sustracción de áreas protegidas, la función ecológica de la propiedad, el licenciamiento ambiental, los derechos fundamentales y colectivos, entre otros (Munévar *et al.*, 2023).

Cada una de las disposiciones del derecho internacional, el ordenamiento jurídico interno y el precedente jurisprudencial, establecen las finalidades y alcances de un sistema que congrega las áreas protegidas, especialmente en lo que corresponde a la articulación de funciones asociadas a la gestión, clasificación, delimitación y administración. Estas funciones han sido instituidas por medio del establecimiento de unas categorías de manejo que atienden a una clasificación de áreas públicas y privadas o de reserva de la sociedad civil, las cuales son catalogadas por la naturaleza jurídica de la declaración, independientemente de la titularidad de la propiedad (Álvarez, 2011).

El establecimiento de estas categorías se considera un avance para el país, especialmente en lo que respecta tanto a la identificación de prioridades y vacíos de conservación, como a la creación de instancias de operación nacional, regional y local (Vergara, 2020).

En este sentido, la delimitación geográfica no solo está concebida desde el ámbito nacional, sino que también ha permitido la regionalización del SINAP, a partir de lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015 (Presidencia de la República, 2015), el cual define como subsistemas regionales comprendidos así: Caribe, Pacífico, Orinoco, amazónica, Andes occidentales, Andes nororientales. Esta regionalización ha permitido “el logro de objetivos comunes, respetando la autonomía particular, bajo el reconocimiento de diversos modelos de uso de los ecosistemas, que contribuye a la solución de problemas, en diversas escalas” (Ponce de León, 2005, p. 32).

Por ende, al mismo tiempo de la conformación de estos subsistemas regionales, en los territorios se viven unas dinámicas sociales, económicas, políticas y ecológicas, que caracterizan las regiones y que articulan la conformación de agendas políticas y sociales para integrar todos estos elementos. Así, como lo señala el Decreto 1076 de 2015, la regionalización del SINAP “no obsta para

que dentro de sus límites se conformen sistemas de áreas protegidas generados a partir de procesos sociales de conservación” (Presidencia de la República, 2015, art. 2.2.2.1.6.1, parágrafo 2).

Con base en lo anterior, cada uno de esos procesos sociales de conservación conforman a su vez dinámicas culturales y ecosistémicas, de las que emergen las regiones (Orozco, 2012), “designando así, el término Ecorregión a los ecosistemas que son estratégicos para el sostenimiento de la vida en un territorio” (Orozco, 2012, p. 219).

A partir de esta comprensión, se abordó el SINAP en la ecorregión Eje Cafetero, Colombia, dada su importancia estratégica en las actividades económicas de las regiones y por los valores naturales y oferta de bienes y servicios ambientales (Arango, 2008). Al respecto, la *Agenda para el desarrollo sostenible de la ecorregión Eje Cafetero* (Carder et al., 2007), expresa que para construir la región e integrar estas características se necesita de una construcción social que reconozca no solo las condiciones económicas ambientales, sino también la participación democrática que integre y construya el territorio.

En suma, se puede evidenciar cómo el alcance de sistema propuesto para la regulación, clasificación, administración y manejo de las áreas protegidas, es el reflejo de la estructuración de instituciones y actores, en aquello que Premauer y Vásquez (2020) denominan gobernanza compartida y, en cuyo entendido, la participación configura el acercamiento del Estado con cada uno de los actores públicos y privados.

Concepciones de la gobernanza participativa en la conformación del SINAP en Colombia

El orden sistemático de organización de áreas protegidas no se observa solamente desde lo normativo e institucional, a este sistema lo componen los actores sociales, cuyo eje articulador se consolida por medio de la participación como principio constitucional y como fundamento garantista de derechos. Molina (2014) señala que la gobernanza en una democracia articula el Sistema de Áreas en formas cooperativas que permiten entender el conjunto de los actores y no solo una de las partes. Para Valencia y Garrido (2018), “la participación ciudadana es un aspecto clave para la gobernanza ambiental, de la existencia de una ciudadanía activa y comprometida con su entorno (...), como garantía de los derechos ambientales y a priori de los demás derechos humanos fundamentales” (p. 140).

Conforme al proceso democrático y participativo que debe acompañar la gestión ambiental, los instrumentos y los mecanismos legales configuran un elemento de preponderancia en el derecho internacional y en los ordenamientos jurídicos internos en cada país. La garantía de la participación ciudadana constituye una

manifestación legítima de los Estados democráticos, toda vez que por la vía de legalidad se regulan disposiciones cuyo fin es su cumplimiento, pero por vía de la participación, la sociedad hace parte de la toma de decisiones que garantiza un ejercicio de gobernanza.

Al respecto, Cruz *et al.* (2019) señalan:

La gobernanza ambiental es el “espacio” social donde se construyen las leyes, las políticas y los procedimientos formales en torno al aprovechamiento de los recursos naturales, por tanto, se relaciona con quiénes y cómo se toman las decisiones y con las características de los vínculos sociales que facilitan la cooperación y coordinación de quienes participan en estas acciones. (p. 32)

En este sentido, es claro que, con base en el marco normativo, el cumplimiento de las funciones propias de los actores institucionales debe corresponder con la participación de los actores sociales y con una participación justa y equitativa que constituye uno de los objetivos de la conservación en Colombia, referenciados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y ratificado por la Ley 165 de 1994 (Congreso de la República, 1994).

Como el Estado es siempre protagonista del proceso —no el único y puede no ser el principal—, la credibilidad de la conducta de los organismos públicos involucrados y de sus funcionarios es la que puede hacer viable la efectiva protección de biodiversidad y recursos. Debería lograrla ahora a través de consensos y de modelos de gobernanza abiertos y participativos más complejos que los de la versión autoritaria, como anclaje superior a cualquier otra alternativa. (Martín, 2021, p. 121).

Por tanto, la planificación de los recursos naturales que garanticen la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y la garantía de derechos colectivos ambientales, se deben enmarcar dentro del proceso de gestión y manejo ambiental, el cual, como lo señala el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, deberá ser “descentralizado, democrático y participativo” (Congreso de la República, 1993). Así, la gestión ambiental debe estar acompañada de la participación de los actores sociales, como un componente importante de gobernabilidad (Rodríguez y Muñoz, 2009).

Esa gobernanza y participación en la conformación y gestión ambiental de las áreas, se fundamenta en uno de los principios de la justicia ambiental, asociados a que las cargas y beneficios deban ser equitativos. Frente a las cargas, podría entenderse aquellas impuestas por medio de las regulaciones y las declaraciones que limitan el uso de las áreas a unas actividades específicas y también al goce de los atributos de la propiedad privada allí existente. Respecto a los beneficios, estos se sustentan en la política de conservación en sí misma, la cual resguarda la

garantía de derechos colectivos señaladas en la Constitución Política de Colombia, en relación a la protección de las áreas de especial importancia ecológica.

En aras de lo anterior y en el reconocimiento de las cargas asumidas por las personas y comunidades que habitan estos territorios, así como los beneficios a los intereses difusos representados en los derechos colectivos garantizados en el marco de las declaratorias, es relevante convocar a los diferentes actores locales, regionales, nacionales e internacionales para participar en las decisiones que puedan afectarlos.

Así, además de comprender la participación como principio y derecho (Soto y Costa, 2019), esta se operacionaliza por medio de unos mecanismos, que desde sus diferentes tipologías conllevan a una gobernanza ambiental, por medio de la cual se logra “la vinculación de los actores sociales a distintas escalas que lleven a la formulación de decisiones conjuntas para el adecuado manejo y conservación de las áreas naturales protegidas” (Cruz *et al.*, 2019, p. 42).

La participación constituye una vía para la intervención ciudadana a través de diferentes formas, entre ellas el acceso a la justicia, el control social, manifestaciones con carácter vinculante en las decisiones o simplemente la participación en discusiones en espacios que interesan a una comunidad. Así mismo, aquellos que garantizan el acceso a la información, las veedurías o las consultas a comunidades o entidades públicas. Por último, más de tipo garantista, los mecanismos judiciales constituyen una forma de participación, cuando por medio de procedimientos, principalmente constitucionales, reivindicando derechos que son vulnerados (Rodríguez y Muñoz, 2009).

Respecto a la regulación y creación de un Sistema de Áreas Protegidas en Colombia, la participación constituye uno de los principios, que fundamentan el funcionamiento del SINAP y las acciones que permitan el cumplimiento de los objetivos de conservación. En este sentido, el art. 2.2.2.1.1.4 del Decreto 1076 de 2015, que unificó el artículo 4 del Decreto 2372 de 2010, señaló:

Es responsabilidad conjunta del Gobierno Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las entidades territoriales y los demás actores públicos y sociales involucrados en la gestión de las áreas protegidas del Sinap, la conservación y el manejo de dichas áreas de manera articulada. Los particulares, la academia y la sociedad civil en general, participarán y aportarán activamente a la conformación y desarrollo del Sinap, en ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus deberes constitucionales. (Presidencia de la República, 2015)

En virtud de lo anterior y como forma de reglamentación específica al procedimiento para las declaratorias de las áreas protegidas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible (2015), por medio de la Resolución No. 1125 de 2015, estableció las fases por medio de las cuales se prepararía y se recopilaría la información relativa a las áreas, como momentos previos a las declaratorias.

En cada una de estas fases y en los términos de la Resolución 1125 de 2015, el interés social convoca uno de los aspectos principales en las fases previas a la declaratoria, visible en la identificación de los actores estratégicos en la fase de preparación y la participación de actores en la fase de aprestamiento, en las cuales, según la resolución, “garantizará en el tiempo que no se generen conflictos socio-ambientales sobre el territorio, y que al contrario el área protegida se declare con un proceso de apropiación que garantice su conservación y que contribuya en un adecuado manejo” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015).

La importancia de la participación en la delimitación de áreas protegidas, fue referida por la Corte Constitucional (2017) en Sentencia T-361/17, en virtud de la cual las pretensiones de la tutela estuvieron orientadas a la protección del derecho al acceso a la información pública, la participación pública y deliberativa de la comunidad y la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa equitativa de las partes y el debido proceso.

Los hechos que dieron lugar a la acción de tutela se originan en el procedimiento de delimitación del Páramo de Santurbán, ubicado en el departamento de Santander, Colombia, establecido por medio de la Resolución 2090 de 2014 expedida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014), el cual zonificó el área y reguló las labores económicas. Con relación a los efectos del acto administrativo, los accionantes solicitaron por medio de un derecho de petición que se practicara audiencia pública, conforme a lo estipulado en la Ley 1437 de 2011 en su artículo 34 (Congreso de la República, 2011), petición que, al no ser contestada, conllevó a la interposición de una acción de tutela.

Con relación a la solicitud, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible negó la realización de la audiencia pública, argumentando la existencia de una normativa especial que excluía la obligatoriedad de dicha audiencia. Con relación a estos hechos, la Corte Constitucional desarrolló el principio democrático y de la participación e indicó que:

(...) no pueden existir espacios vedados para la participación ciudadana en las decisiones que afectan a la comunidad (...) La participación del pueblo en asuntos ambientales se ha convertido en un elemento central e indispensable para materializar el desarrollo sostenible y una adecuada distribución de cargas del ecosistema. La intervención de la comunidad se ha transformado en un derecho en cabeza de las personas y en una obligación de los Estados para la gestión de los ecosistemas. (Corte Constitucional, 2017)

Si bien es cierto que las autoridades ambientales tienen la discrecionalidad para la delimitación de los ecosistemas de páramo y de expedir los respectivos actos administrativos, estos deben ser consecuentes con los principios rectores de la proporcionalidad y razonabilidad con el ordenamiento jurídico, que incluyen la participación como un criterio preponderante para la determinación de las áreas.

Con base en lo anterior, la Corte Constitucional por medio de esta sentencia, dejó sin efectos la Resolución 2090 de 2014, por medio de la cual se delimitó el Páramo de Santurbán, argumentando que este acto administrativo se expidió sin la participación de los tutelantes y los demás afectados en esta decisión. Así, este fallo se convirtió en un precedente para el establecimiento de subreglas que garantizarán la participación de todas las personas en las decisiones administrativas relacionadas con la delimitación de páramos y que además se hace extensiva a áreas de importancia ecológica como el Sistema de Áreas Protegidas.

Con relación al Sistema de Áreas Protegidas en la ecorregión Eje Cafetero, la participación será analizada desde cada una de las iniciativas que hicieron parte de la conformación y declaración de cada una de las categorías de manejo, con el fin de establecer las formas como se consolidó una gobernanza participativa.

Participación ciudadana en la conformación del SINAP - ecorregión Eje Cafetero

La conformación de las áreas protegidas se materializa por medio de la declaratoria realizada a través de un acto administrativo, realizado por la autoridad encargada según el ámbito de su competencia, la cual puede ser de alcance nacional o regional. Allí se expresa el nombre del área, la categoría, los límites y la motivación del acto, el cual generalmente atiende a los objetivos de conservación, representados generalmente en los bienes y servicios ambientales. Los primeros, definidos como recursos tangibles, por ejemplo, el agua; y los segundos, como aquellos que generan un bienestar, por ejemplo, la recreación o el paisaje (Carbal, 2009).

Inicialmente, la conformación de un área corresponde a iniciativas técnico-científicas, que reconocen las necesidades con relación a la conservación de los bienes y servicios ambientales. No obstante, dentro del deber ser normativo, existe una pretensión de participación por medio de iniciativas o intervenciones sociales en las declaratorias.

Las contradicciones surgen porque estas políticas son diseñadas a partir de un conocimiento técnico que excluye y no reconoce las circunstancias diarias que cada área protegida suele enfrentar, así como las perspectivas de las comunidades locales que viven dentro o alrededor de un PNN. (Durán, 2009, p. 61)

Las perspectivas de las comunidades constituyen no solo un criterio necesario para la determinación de un área, sino además un elemento para configurar la participación como un parámetro vinculante en la actividad de la delimitación realizada por medio del trámite de expedición del acto administrativo.

Respecto a las 77 áreas que conforman el SINAP Eje Cafetero, solo siete áreas según la información de las declaratorias, contaron con iniciativas o participación comunitaria, representadas en organizaciones no gubernamentales, aldeañas o del sector académico. El mayor porcentaje en la conformación de las áreas se ve representado por iniciativa de las autoridades ambientales o los municipios. Con base en la información compilada por medio de cada uno de los actos administrativos de las declaratorias de áreas protegidas y su clasificación dentro de cada categoría de manejo, se presentan los siguientes resultados:

1) A nivel nacional, todas las áreas correspondientes a Parques Nacionales Naturales y Reservas Forestales Protectoras Nacionales tuvieron la iniciativa de conformación por parte de las Autoridades, a excepción de la Reserva Forestal Nacional quebrada La Nona, que tuvo iniciativa ciudadana en su conformación, y el área de cuencas hidrográficas del río Blanco y la quebrada Olivares, cuya iniciativa fue por parte de la Empresas Públicas de Manizales, según se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2. Iniciativas de conformación de subsistemas nacionales en la ecorregión

Subsistema	Áreas	Iniciativa		
		Autoridad Ambiental/ Municipios	Comunitarias	Otros
Parques Nacionales Naturales	Los Nevados	x		
	Selva de Florencia	x		
	Otún Quimbaya	x		
	Tatamá	x		
	Las Hermosas	x		
Reservas Forestales Protectoras Nacionales	Quebradas El Peñón y San Juan	x		
	Cuencas hidrográficas del río Blanco y quebrada Olivares	x		x
	Quebrada La Nona	x	x	

Fuente: elaboración propia con base en los actos administrativos de las declaratorias.

2) En las 37 Reservas Forestales Protectoras Regionales presentes en la ecorregión, todas las iniciativas fueron por parte de la autoridad ambiental, incluyendo las 28 homologadas en el noroccidente del departamento del Tolima, según se presenta en la Tabla 3. En este escenario, no fue evidente en los actos administrativos de homologación cómo los ejercicios de participación incidieron en las declaratorias.

Tabla 3. Iniciativas de conformación en Reservas Forestales Protectoras Regionales en la ecorregión

Subsistema	Área	Departamento	Iniciativa		
			Autoridad Ambiental/ Municipios	Comunitarias	Otros
Reservas Forestales Protectoras Regionales	Bellavista y otras 27 áreas	Tolima	x		
	Tarcara		x		
	Los Bosques de la Chec		x		
	La Linda		x		
	Sabinas		x		
	Planalto	Caldas	x		
	La Marina		x		
	Torre Cuatro		x		
	El Diamante		x		
	El popal		x		

Fuente: elaboración propia con base en los actos administrativos de las declaratorias.

3) En los siete Parques Naturales Regionales, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) conformaron las iniciativas de las declaratorias, a excepción de tres: Anaime-Chilí, que contó con la participación de la Asociación de usuarios del Distrito de adecuación de tierras de los ríos Coello y Cucuana y la Corporación Semillas de Agua; el Parque Regional Ucumarí, que además de la CAR y del concejo municipal de uno de los municipios aledaños, la iniciativa fue acompañada por Grupos Ecológicos de Risaralda (GER); y por último, el Parque Regional del Páramo del Duende contó con la participación de organizaciones no gubernamentales, la comunidad y sector privado del área de influencia, según se presenta en la Tabla 4.

Tabla 4. Iniciativas de conformación de Parques Naturales Regionales en la ecorregión

Subsistema	Áreas	Departamento	Iniciativa		
			Autoridad Ambiental/ Municipios	Comunitarias	Otros
Parques Naturales Regionales	Anaime-Chilí	Tolima	x	x	x
	Santa Emilia		x		
	Rionegro	Risaralda	x		
	Verdum		x		
	Ucumarí		x	x	
	Páramo del Duende	Valle del Cauca		x	
	Mateguadua			x	

Fuente: elaboración propia con base en los actos administrativos de las declaratorias.

4) En los siete Distritos de Conservación de Suelos, todos tuvieron iniciativa por parte de las autoridades ambientales o municipales, exceptuando Barbas Bremen, el cual también contó con la participación del Instituto Alexander von Humboldt, según se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5. Iniciativas de conformación de Distritos de Conservación de Suelos en la ecorregión

Subsistema	Área	Departamento	Iniciativa		
			Autoridad Ambiental/ Municipios	Comunitarias	Otros
Distritos de Conservación de Suelos	Los Cerros del Norte de Ibagué	Tolima	x		
	Guacas Rosario	Caldas	x		
	El gigante		x		
	Campoalegre		x		
	Alto del Nudo	Risaralda	x		
	La Marcada		x		
	Barbas Bremen	Quindío / Risaralda	x		x

Fuente: elaboración propia con base en los actos administrativos de las declaratorias.

5) En los 16 Distritos Regionales de Manejo Integrado, las CAR conformaron las iniciativas de declaratoria, a excepción del área de la Cuenca alta del río Quindío de Salento, la cual, además de contar también con la iniciativa del entonces Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena), tuvo la integración de actores como propietarios de predios aledaños y comunidades presentes en la zona amortiguadora, las ONG y miembros de la sociedad civil, así como universidades, institutos de investigación y gremios. Así mismo, el área correspondiente a Páramos y Bosques Altoandinos de Génova, contó con la participación de la alcaldía del municipio y con la Fundación las Mellizas y campesinos pobladores de alta montaña.

Respecto al área de Chili Bosque Alto Andino Pijao, esta fue una de los Distritos Regionales de Manejo Integrado que fueron declarados posterior a la Resolución 1125 de 2015 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015), que permitió la construcción colectiva a través de las fases previstas en la resolución, según se presenta en la Tabla 6.

Tabla 6. Iniciativas de conformación de Distritos Regionales de Manejo Integrado en la ecorregión

Subsistema	Área	Departamento	Iniciativa		
			Autoridad Ambiental/ Municipios	Comunitarias	Otros
Distritos Regionales de Manejo Integrado	Laguna de San Diego	Caldas	x		
	El Meandro o Madrevieja de Guarinocito		x		
	Cuchilla de Bellavista		x		
	Cerro Guadalupe		x		
	Cristalina la Mesa		x		
	Cuchilla de San Juan		x		
	Agua linda	Risaralda	x		
	Arrayanal		x		
	Cristalina la Mesa		x		
	Planes de San Rafael		x		
	Guásimo		x		
	Páramos y Bosques Altoandinos de Génova	Quindío	x	x	
	Cuenca alta del río Quindío de Salento			x	
	Chili Bosque Alto Andino Pijao			x	
	Ruta Nativos	Valle del Cauca	x		
	Guacas		x		

Fuente: elaboración propia con base en los actos administrativos de las declaratorias.

6) Por último, con relación a las Áreas de Recreación, las únicas dos existentes en la ecorregión, la iniciativa de la conformación del área fue por parte de la Corporación Autónoma Regional y los municipios correspondientes a la ubicación del área, según se presenta en la Tabla 7.

Tabla 7. Iniciativas de conformación de Áreas de Recreación en la ecorregión

Subsistema	Área	Departamento	Iniciativa		
			Autoridad Ambiental/ Municipios	Comunitarias	Otros
Áreas de Recreación	Alto del Rey	Risaralda	x		
	Cerro Gobia		x		

Fuente: elaboración propia con base en los actos administrativos de las declaratorias.

Con base en lo anterior, la iniciativa para la conformación de las áreas que integran el SINAP en la ecorregión Eje Cafetero fue principalmente de los actores institucionales, representados por las autoridades ambientales, municipales y corporaciones como los concejos municipales, entre otros. Solo el 9% de las declaratorias contó con la participación de actores comunitarios o diferentes a los actores institucionales, evidenciando que la participación no constituyó un elemento transversal para las declaratorias.

Ahora bien, aunque corresponde a los actores institucionales cumplir con las funciones atinentes a la conformación y declaración de áreas protegidas, la participación sí debe evidenciarse como parte integral de un Sistema de Áreas y no solo como un elemento técnico-científico de caracterizaciones que conforman la estructura formal de un acto administrativo. Estos últimos, deberían además contener una descripción de cómo la participación social y el acompañamiento de institutos, centros de investigación y universidades tuvieron una injerencia directa en el contenido de las declaratorias.

Es así como la política de conservación visible en la conformación de las áreas protegidas que integran la ecorregión Eje Cafetero, sigue atendiendo al criterio técnico y científico que motiva los actos administrativos para alcanzar los objetivos de conservación. Sin embargo, los propósitos que se señalan en la construcción social del territorio como mirada integradora de las regiones, no se logran alcanzar cuando la representatividad de los actores se sigue concibiendo solo desde lo institucional; y de igual manera, la finalidad prevista en la norma, respecto al proceso democrático y participativo que debe atender la política ambiental, no será materializado en tanto la participación ciudadana no sea visible en la conformación de un Sistema de Áreas.

Se encontró que las autoridades ambientales hicieron un deficiente ejercicio de gobernanza ambiental al no tener en cuenta de manera suficiente e importante a la ciudadanía en las decisiones que se tomarían para la conformación de las áreas de importancia ecológica. La democracia ambiental se construye entre las autoridades y la ciudadanía en los espacios definidos por la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales, uno de ellos es la definición de la conservación del territorio.

Conclusiones

La participación de todas las personas en las decisiones que pueden afectar el goce efectivo de los derechos relacionados con el ambiente, ha abarcado un panorama extenso en la regulación internacional y nacional, definiéndose como principio, como derecho y como obligación de garantía por parte de todos los Estados.

La participación no solo está conformada por una serie de mecanismos y reglas, sino que también contiene en sí misma una finalidad que pretende la dinamización de los procesos, el acceso a la información, el intercambio de perspectivas de los actores, la consecución de resultados, entre otros objetivos que legitiman su regulación. Los anteriores resultados dan cuenta de una gobernanza participativa, la cual trasciende la instrumentalidad de ejercicios participativos que en algunos escenarios convocan a los actores sociales, sin que necesariamente sus decisiones se materialicen en una injerencia real en la toma de decisiones.

En este sentido, en los resultados presentados respecto a la participación en la conformación del Sistema de Áreas Protegidas de la ecorregión Eje Cafetero, se encontró un marco jurídico suficiente y consistente desde su criterio formal. Se trata de una temática abarcada con suficiencia teórica y con un tratamiento jurisprudencial que ha permitido establecer precedentes de aplicación con relación al Sistema de Áreas en Colombia.

No obstante, en el ejercicio empírico se evidenció que la solidez identificada en los principios y regulaciones normativas con relación al SINAP y sus criterios de conformación en los diferentes contextos geográficos, no han cumplido su finalidad material. De manera específica, en las 77 áreas protegidas existentes en la ecorregión Eje Cafetero se evidenció una muy baja participación de las comunidades y de la ciudadanía en general, en la conformación de cada una de las categorías de manejo.

Encontrar que solo el 9% de las declaratorias de las áreas protegidas tuvo iniciativas ciudadanas, cuestiona el alcance de la gobernanza participativa en el Sistema de Áreas. Si bien las iniciativas en la conformación y declaración de las áreas solo configuran uno de los escenarios posibles en materia de participación, es cierto que estas develan cómo la participación comunitaria integra y representa los intereses sociales, que, al ser parte de los procesos de las declaratorias, materializan los fines de una gobernanza participativa en la conformación y gestión de un Sistema de Áreas.

En el análisis de información se encontró que las categorías de manejo, cuya autoridad correspondía al orden nacional, como los Parques Nacionales Naturales y las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, fueron aquellas que menos participación de iniciativas ciudadanas tuvieron en su conformación. De igual forma, las categorías de manejo declaradas bajo procesos de homologación, evidencian un manejo institucional en el ámbito de las consideraciones de las declaratorias. Se concluye, respecto a estas últimas, que por el hecho de ser declaraciones bajo la figura de homologación, el criterio de conformación fue de orden más formal y administrativo, sin considerar los ejercicios de participación como criterios esenciales para las declaraciones de las áreas.

Situación contraria evidencian las categorías de manejo relacionadas con los Parques Nacionales Regionales y los Distritos de Manejo Integrado, las cuales constituyeron aquellas áreas que tuvieron más injerencia de participación e iniciativas sociales para su conformación. Se concluye que, aunque el porcentaje sigue siendo bajo, el hecho de que estas áreas hagan parte de autoridades de orden regional influyó en la viabilidad de la participación social.

Ahora bien, en el contexto de la investigación, resultó notoria la baja disposición de las autoridades para actuar oficiosamente en favor de la participación de las personas y comunidades en las decisiones atinentes a la conformación de las áreas protegidas de la ecorregión Eje Cafetero en particular. En el ejercicio de recolección de información de carácter oficial, fue limitado el acceso a la información ambiental, tanto en las estrategias de publicación de las entidades públicas, como en la solicitud de información por vía de derechos de petición. Así mismo, con relación a los grupos focales que se lograron realizar con algunas de las autoridades ambientales, la información con relación a los procesos de participación no evidenció suficiente conocimiento respecto a estos procesos.

Finalmente, con relación a la información analizada en los 77 actos administrativos y de sus respectivas consideraciones para las declaratorias de las áreas protegidas, se evidenció que los aspectos relacionados con la identificación de actores sociales y comunidades aledañas atendía a elementos técnicos científicos para la identificación de dimensiones sociales, pero sin evidenciar cómo estas caracterizaciones incidieron en procesos participativos que motivaron las declaratorias.

Se concluye que es indispensable construir una gobernanza ambiental incluyente no solo formalmente, sino también materialmente, es decir, que se estimule la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre la declaratoria de las áreas protegidas a nivel nacional y regional. Las autoridades ambientales deben formar e informar a la ciudadanía para que su participación sea cada vez más activa y propositiva, permitiendo avanzar en una gobernanza participativa de los territorios.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, G. (2011). *Las áreas protegidas en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Arango, O. (2008). Eco-región Eje Cafetero: una experiencia de desarrollo regional en Colombia. *Revista Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 3(7), 198-220. <http://dx.doi.org/10.5821/ace.v3i7.2446>
- Carbal, A. (2009). La valoración económica de bienes y servicios ambientales como herramienta estratégica para la conservación y uso sostenible de los ecosistemas. Caso Ciénaga la Caimanera. Coveñas-Sucre, Colombia. *Criterio Libre*, 7(10), 73-91.
- Carder, Alma Mater, Cortolima, CVC, Corpocaldas y CRQ. (2007). *Agenda para el desarrollo sostenible de la ecorregión Eje Cafetero - Colombia 2007-2019. "Territorio de Oportunidades"*. Carder, CRQ, Corpocaldas, Cortolima, CVC, Fundación GESTAR, Alma Mater.
- Colombia, Congreso de la República. (22 de diciembre de 1993). Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 41.146. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/ley-99-1993.pdf>
- Colombia, Congreso de la República. (9 de noviembre de 1994). Ley 165 de 1994. Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. *Diario Oficial* No. 41.589. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Ley-165-de-1994.pdf>
- Colombia, Congreso de la República. (enero 18 de 2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Diario Oficial* No. 47.956. http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Colombia, Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-361/17 [MP. Carlos Bernal Pulido]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm>
- Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (19 de diciembre de 2014). Resolución 2090 de 2014. Por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, y se adoptan otras determinaciones. <https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-2090-de-2014/>
- Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (11 de mayo de 2015). Resolución No. 1125. Por la cual se adopta la ruta de áreas protegidas. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/resolucion-1125-de-2015.pdf>
- Colombia, Presidencia de la República. (1 de julio de 2010). Decreto Número 2372. Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/02/decreto-2372-2010.pdf>
- Colombia, Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). Decreto número 1076 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Decreto-1076-de-2015.pdf>
- Cruz, C. E., Zizumbo, V. L. y Chaisatit, N. (2019). La gobernanza ambiental: el estudio del capital social en las Áreas Naturales Protegidas. *Territorios*, 40, 29-51.
- Durán, C. (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. *Estudios Sociales*, 32, 60-73. <https://doi.org/10.7440/res32.2009.04>
- Martín, G. (2021). Ante las metas 2030 del convenio de biodiversidad. ¿Es la gobernanza de las áreas protegidas una alternativa a la gobernanza política tradicional? *Revista Universitaria de Geografía*, 30(2), 111-144.

- Molina, D. (2014). Gobernanza Ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales. *Ambiente y Desarrollo*, 18, 27-42.
- Munévar, C., Valencia, J., Ramírez, M., Hernández, N. y Aguirre, A. (2023). *El Sistema Nacional de Áreas protegidas en Colombia: una mirada desde la participación en la eco-región eje cafetero*. Universidad La Gran Colombia-Editorial Universitaria.
- Orozco, J. C. (2012). Zonificación territorial por ecorregiones estratégicas locales en el departamento del Quindío. *Scientia et Technica*, 52, 219-224. <https://doi.org/10.22517/23447214.1611>
- Ponce de León, E. (2005). *Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Premauer, J. M. y Vásquez, J. L. (2020). Oportunidades y desafíos para la gobernanza compartida en tres Sistemas Municipales de Áreas Protegidas en Colombia: Urrao, Carolina del Príncipe y Santa Rosa de Osos. *Luna Azul*, 50, 1-22. <https://doi.org/10.17151/luaz.2020.50.1>
- Rodríguez, G. A. y Muñoz, L. M. (2009). *La participación para la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Universidad del Rosario.
- Soto, F. y Costa, E. (2019). Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental. *Revista Derecho del Estado*, 44, 227-255. <https://doi.org/10.18601/01229893.n44.09>
- Valencia, J. y Garrido, J. (2018). Gobernanza ambiental, legalidad y participación ciudadana. En A. Vallejos-Romero, J. Valencia y A. Boso (Eds.), *Riesgos, gobernanza y conflictos socioambientales*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- Vergara, P. (2020). Estrategias implementadas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia para conservar los páramos. *Revista de Ciencias Ambientales*, 54(1), 167-176.