

Bogotá, D.C., 01 de octubre de 2024

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Vicepresidente.

Comisión Primera Constitucional.

Senado de la República.

Referencia: Informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo N° 012 de 2024 Senado “Por medio de la cual se otorga la calidad de Distrito Especial de conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz a Florencia, Caquetá, y se dictan otras disposiciones”

Honorable Vicepresidente,

De conformidad con el encargo conferido por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y en consonancia con lo prescrito en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo N° 012 de 2024 Senado “Por medio de la cual se otorga la calidad de Distrito Especial de Conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz a Florencia, Caquetá, y se dictan otras disposiciones”, con base en las siguientes consideraciones:

Cordialmente,



ARIEL AVILA MARTÍNEZ

Honorable Senador

Partido Alianza Verde

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO No. 012 de 2024 Senado “Por medio de la cual se otorga la calidad de
Distrito Especial de Conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz a Florencia,
Caquetá, y se dictan otras disposiciones”**

La presente ponencia pone de presente la intención estratégica del municipio de Florencia, de modificar su naturaleza jurídica para transformarse en Distrito especial de Conservación ambiental, Turismo de naturaleza y Paz.

Por tanto, el documento detalla una serie de aspectos que dan cuenta de dicho proceso de transformación institucional, a través de los cuales se argumenta la relevancia, importancia e integralidad del proyecto, al considerarse de impacto y convergencia regional.

En cada apartado, son descritos de forma ordenada los diferentes aspectos que sustentan y fundamentan la necesidad de transformar a Florencia Caquetá en Distrito especial, considerando para ello principalmente dos cosas: por un lado, el estado actual de cada componente (Conservación ambiental, Turismo de naturaleza, y Paz) en Florencia y la región, y la propuesta técnica que permitirá entender el reto institucional que considera no sólo su transformación, sino que debería contemplar un proceso exitoso de implementación del proyecto.

En complemento, la viabilidad del proyecto será descrita desde la perspectiva jurídica y fiscal, principalmente.

1. OBJETO

El objeto del presente Proyecto de Acto Legislativo es transformar al municipio de Florencia Caquetá, en Distrito Especial de Conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz, en dirección a una gestión sostenible del capital natural y social existente en la región, y a una diversificación económica; a través de una participación y gobernanza estratégica que destaque a la paz como aspecto dinamizador de brechas socioeconómicas; es así que, se fundamenta la propuesta desde componentes jurídicos que permitan el cumplimiento de metas, programas o proyectos necesarios para la puesta en marcha de los tres ejes de acción.

2. MARCO JURÍDICO

La Ley 1617 de 2013 taxativamente menciona los requisitos sin los cuales no podrá erigirse un nuevo Distrito dentro de la organización territorial de la Nación (Art.8).

“ARTÍCULO 124. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, el cual quedará así:

- 1. Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, de acuerdo con el último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras, ser capital de departamento, municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco.*
- 2. Presentar un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o para el desarrollo de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación.*
- 3. Presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades.*
- 4. Presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013.*
- 5. Contar con concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, o el organismo que haga sus veces, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.*
- 6. Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales. (...)*

En este sentido, le Corresponde a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la *determinación y modificación* de los Distritos Especiales ya establecidos desde la carta Política (Art.9 Ibidem).

Por otro lado, el Decreto 1576 de 2022, para la efectiva aplicación de la disposición referida, se clarifican, precisan y desarrollan los requisitos para la creación de distritos, y la forma en que deben observarse, así como el procedimiento y los mecanismos que permitan evidenciar su cumplimiento.

Asimismo, se establece de manera específica la forma en que deben ser acreditados y el alcance de cada uno de estos, a efectos de fortalecer y consolidar la constitución de estas entidades territoriales.

REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

Bajo estos preceptos hay que explicar que debido a la creación Constitucional de los Distritos Especiales del territorio Nacional enunciasos en el artículo 328 ibidem, para constituir uno nuevo es obligatorio realizarla reforma Constitucional mediante la cual se introduzca un nuevo distrito en los artículos 328 y 356 que a la fecha contemplan los siguientes Distritos Especiales:

“ARTICULO 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo.

Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el primero de enero de 2007.

ARTICULO 356. (...) Adicionado por el art. 1, Acto Legislativo 02 de 2007, así:

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios

La Ciudad de Tunja, capital del departamento de Boyacá, se organizará como Distrito Histórico y Cultural, con un régimen Fiscal y Administrativo propio determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para el efecto se expidan.

El municipio portuario de Turbo (Antioquia) también se constituirá en Distrito Especial.

El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial Fronterizo y Turístico.

(...)”

3. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

La propuesta de transformación del Municipio de Florencia en ***Distrito Especial de Conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz***, se sustenta como un modelo alternativo de desarrollo desde Florencia para la Amazonia colombiana, continental y el planeta en general, y que además se enmarca en la idea de “Colombia, potencia mundial de la vida”.

El proyecto busca dotar al territorio Amazónico, de instrumentos jurídicos, políticos y económicos permanentes para organizar a Florencia - capital del Caquetá, como Distrito Especial de Conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz. De allí que, esta intención regional estratégica, se sustente en tales componentes, los cuales serán diagnosticados en el contenido.

- Conservación Ambiental
- Turismo de Naturaleza
- Paz

La información por presentar ofrece una visión integral sobre los tres componentes integradores de la propuesta de transformación de Florencia en Distrito. Este análisis permite identificar normatividad nacional y local, además de respectivos avances. De igual forma, también se contextualiza la dinámica actual del territorio, donde prevalecen actividades destructivas en zonas de especial protección en su mayoría desarrolladas por comunidades de niveles socioeconómicos bajos. Realidad que corresponde a la limitada diversificación económica del municipio. A continuación, se presenta la composición del Producto Interno Bruto (en adelante PIB) del municipio de Florencia, resultados que sustentan la falta de diversificación empresarial (figura 1).

Figura 1.
Composición sectorial PIB



Fuente: Información tomada del MinCIT (2024).

De manera que, consolidar el turismo de naturaleza (en adelante TN) sostenible, como actividad principal en la economía requiere visualizarlo y estructurarlo desde el territorio como modelo de desarrollo alternativo para la región, el país y el mundo.

Se puede decir que las apuestas por modelos de desarrollo traen consigo de forma implícita o explícita, criterios de desarrollo social, diferenciándose en los mecanismos que los sustentan. En esta ocasión, la particularidad del modelo alternativo aquí propuesto enmarca la sostenibilidad ambiental a partir de las capacidades y oportunidades que presenta el territorio. Este enfoque busca convertirse en un mecanismo para impactar positivamente en la conservación de la Amazonia colombiana, así como en un modelo a seguir a nivel nacional e incluso global. Para lograr dar marcha al modelo de desarrollo alternativo se requiere de una estructura que implique:

- **Nivel Administrativo.** La declaratoria de Florencia como Distrito Especial en sus tres líneas de acción presenta un reto para la transformación fiscal de la ciudad, debido a las nuevas responsabilidades derivadas de su condición de Distrito. En correspondencia, son indispensables acciones para la apropiación administrativa y económica del TN sostenible, y así no incurrir en gastos de funcionamiento debido al ajuste por realizar, según lo señalado en la Ley 1617 de 2013.
- **Nivel Programático.** En este se inscribirán programas y proyectos para generar solución a necesidades y potencializar las capacidades del territorio en los contextos ecológico y turístico, a través de un modelo alternativo de impacto social, económico y ambiental.

Dentro del nivel programático, no solo las acciones de la política pública cumplen un papel protagónico, también es necesario potenciar las áreas de conservación ambiental, innovación social y afines. La planificación de las áreas de conservación ambiental, sostenibilidad, biodiversidad y turismo, permite resolver la escala intermedia de la planeación estratégica, potenciando territorialmente las capacidades de la ciudad; orientadas a generar competitividad para que el turismo se ubique en el primer renglón de los sectores estratégicos, como apuesta para fortalecer el desarrollo local y regional, sin afectar el equilibrio fiscal y administrativo del Distrito.

La propuesta de transformación de Florencia a Distrito se fundamenta con marco constitucional que da validez a las proyecciones que se esperan ejecutar en cada línea de acción. Lo anterior a partir de la importancia geopolítica nacional e internacional del territorio amazónico, donde coexisten elementos cruciales para la sostenibilidad y el bienestar de la sociedad. Sin olvidar que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), precisa a la Amazonia como la integración de complejos ecosistemas de alta fragilidad, con una particular forma de funcionamiento que involucra: un ciclo de alimentación dado por la selva y condiciones ambientales de humedad y calor. Los cuales son causa de la exuberancia de recursos naturales, y no precisamente por niveles de calidad agrológica del suelo. Por ello, la CEPAL (2016) enfatiza la necesidad de “una prudente administración y la adopción de mejores políticas y medidas para proteger los recursos biológicos y salvaguardar la cultura en esta región” (p. 2). Entonces:

- Se protege el territorio y sus elementos para ser alternativa ante las necesidades de la sociedad en torno a sostenibilidad; o
- Se continúa degradando para aseverar el daño ambiental.

Las dos posibilidades se fundamentan en que la amazonia posee recursos estratégicos, que en otros territorios son de escasez, su ubicación transfronteriza, además del patrimonio cultural; el equilibrio ambiental y ecológico, el cual puede migrar a otras regiones del país. En este caso, es preciso resaltar las funcionalidades de los “ríos voladores”, un fenómeno natural poco conocido, pero vital para el ciclo hidrológico. Referenciado por Acosta (2023), como corriente masiva de vapor que asciende desde la vegetación amazónica, y se traslada a miles de

kilómetros de distancia, lo cual puede figurarse gráficamente como ríos en el cielo; por su parte Botero (2024), lo explica así:

“... un proceso de lluvias y evapotranspiración, empujados por los vientos alisios, de oriente a occidente, sobre los bosques amazónicos los cuales actúan como una bomba de succión y exhalación, en uno de los fenómenos climáticos más maravillosos del planeta. Esos ríos voladores, que hacen parte de la regulación hidrológica provista por los bosques, así como la regulación de temperatura.”

Disponibilidades que se traducen en ventajas competitivas, pero están siendo amenazadas por la degradación del bosque amazónico, causada por actividades como la deforestación, la ganadería extensiva, la venta de madera, la quema y los cultivos ilícitos (que han surgido en parte debido al abandono estatal). Esta deforestación tiene efectos en las fuentes abastecedoras de la capital del país, y afecta la función de la Amazonia como una "bomba de succión". Es imperativo frenar estos efectos, como lo indica Rivera (2019).

Detener la deforestación no puede seguir siendo una exclusiva e insular preocupación de los ambientalistas; tiene que ser una preocupación de todos los colombianos y Bogotá debería estar a la vanguardia porque está de por medio el futuro de la despensa que provee de agua a esta ciudad.

Lo anterior, representa una seria advertencia para Bogotá, porque, aunque se diga que la deforestación ocurre lejos de allí, las consecuencias ya afectan al núcleo político del país. Para reducir tales efectos, se debe optar por la conservación de la amazonia y lo que ella incluye. Por tanto, es necesario dotar al territorio amazónico de instrumentos jurídicos, económicos y políticos de carácter permanente, para que así los conceptos enmarcados en la transformación del municipio de Florencia a Distrito sean posibles de desarrollar, y así potencializar las ventajas competitivas existentes. A razón de lo anterior, es necesario recordar lo dicho por Bustos et al. (2023):

La Amazonía colombiana no se enriquecerá agregando valor a sus materias primas o especializándose en una sola actividad económica. El desarrollo económico se describe mejor como un proceso de expansión del conjunto de capacidades presentes para producir un conjunto cada vez más diverso y complejo (Pág. 2).

Expresión que, evidencia la necesidad de repensar los modelos productivos históricamente desarrollados en esta área del país, con la finalidad de pasar de ampliar la frontera agrícola, a generar procesos económicos intensivos, a través del TN sostenible, como referente y centro que promueva a su vez la paz como elemento transversal; y se conlleve así, al aprovechamiento de la riqueza ecosistémica, hídrica, cultural, patrimonial, y demás presentes.

Los inicios del desarrollo económico en el territorio objeto de transformación, según Nieto (2016), quien fue Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), indico en el primer diálogo regional llamado "¡Mapeando la geografía para la paz de Colombia!" que,

la ocupación del Caquetá fue "...el resultado de un proceso de colonización desordenado y caótico, en un marco de conflictos y de guerra, principalmente inducido por demandas de los mercados internacionales." Además, reafirmó estos acontecimientos al señalar que es una región que ha estado en el centro de distintos procesos de globalización. Una de las primeras incursiones en Caquetá fue por necesidades de materia prima, como la quina y el caucho, productos que generaron una serie de sucesos a mediados del siglo XIX.

Bustos et al. (2023) refuerzan esto al decir que "el modelo económico existente en la Amazonía centrado en la colonización agraria y la extracción de minerales no ha generado prosperidad para la gente y le ha fallado al bosque". Lo anterior, muestra un modelo de desarrollo convencional basado en un beneficio limitado y excluyente, en el cual se impulsó una colonización dirigida desde el mismo gobierno nacional para incentivar la ocupación de una de las regiones menos pobladas del país.

Modelo económico realizado de manera descontrolada y aislada de las potencialidades naturales existentes, desconociendo el potencial ecosistémico de la región amazónica como un bioma estratégico mundial (CEPAL, 2016). Suceso agrupado en dos aspectos: primero, la falta de evidencia científica que demostraría los beneficios ecosistémicos; y segundo, la omisión actual de los agentes tomadores de decisiones, quienes no han implementado acciones efectivas en el uso de las diferentes figuras que promueven la conservación ambiental.

A partir de la conservación ambiental se puede generar un dinamismo económico, lo cual requiere de modelos de desarrollo alternativos integrados por otras actividades que permitan una mejor relación entre el ser humano y la naturaleza. Esto implica un replanteamiento del modelo económico global imperante, especialmente en esta región amazónica.

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

2.1.1 Análisis de contexto externo

Los antecedentes y, su incidencia en el desarrollo socioeconómico de Florencia y la región misma, son:

- **Desde la Conservación ambiental:**

Para hacer mención de la serie de dinámicas sociales que han afectado a la región, se inicia con: el histórico poblamiento generado desde mediados del siglo XX, debido a la guerra bipartidista originada al interior del país y en el afán del Gobierno de querer poblar este territorio, hechos que impulsaron la colonización dirigida, dejando entre otras prácticas arraigadas, y la materialización de actividades destructivas como la ganadería intensiva; actividad que año tras año ha venido aumentando la frontera agrícola y con ello las tasas de deforestación, dejando impactos imposibles de revertir o mitigar.

En el año 2018, la región amazónica de Colombia presentó el 66% de la deforestación a nivel nacional, lo que equivale a la pérdida de 138,176 hectáreas de bosque amazónico. Dentro de esta región, Caquetá se destacó como el segundo departamento con los índices más altos de deforestación, con aproximadamente 32,522 hectáreas afectadas. Además, se señala que este departamento ha deforestado alrededor del 64% de su territorio en general (Guerra, 2023). En Florencia, un ejemplo de la deforestación se observa en el corregimiento el Caraño entre los años 2000 y 2010, donde se perdieron aproximadamente 500 hectáreas de cobertura arbórea por año, debido a incendios provocados para expandir la frontera agrícola (García Capdevilla et al., 2024).

Por otra parte, se conoce la abundante biodiversidad presente en Florencia, Caquetá; la cual se encuentra principalmente bajo la figura de reservas forestales, creadas mediante la ley 2ª de 1959 "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", donde se encuentran espacios geográficos con alta riqueza vegetal e importancia estratégica en servicios ambientales. Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS), mediante resolución 1925 de 2013 resuelve, "Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía, establecida en la Ley 2ª de 1959, en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila y se toman otras determinaciones", y en artículo 2, estableció tres zonas de uso (tipo A, B, C); para el caso de Florencia existe presencia tipo A, con influencia sobre 5 corregimientos y 27 veredas, y de tipo B, con 4 corregimientos y 50 veredas (tabla 1).

Tabla 1.

Veredas por tipos de zonas de la Reserva forestal de la Amazonía en el municipio de Florencia

VEREDA – TIPO A	CORREGIMIENTO
Alto Paraíso, Santa Helena, Sucre, Tarquí, Túneles, Las Brisas, Las Doradas Altas.	El Caraño
El Quebrando, Los Alpes, Villa Hermosa, San Vicente, El Carmen, Rio Bravo, San Guillermo, La Estrella, Turín, Remolino, Ural, Alejandría, Ramos.	El Danubio
El Cedro y Alto Palmar.	Orteguaza
San José, San Pedro, La Florida, San Lorenzo, Tovar Zambrano.	San Pedro
Resguardo Honduras.	Santo Domingo
VEREDA – TIPO B	CORREGIMIENTO
El convenio, San Francisco, El Paraíso, Gabinete, Santo Ángel, Las Doradas, Los Guayabos, Travesías, Agua Bonita, Caraño, Villaraz, La Paz.	Caraño
Sinaí Bajo, El Diamante, Alto Reflejo, El Reflejo, San Cristóbal Bajo, San Cristobal Alto, La Astilla, El Roble, Miraflores, Agua Linda, La Ilusión, Año Nuevo, La Esperanza, Begonia	Orteguaza

Maracaibo, La Primavera, La Victoria Baja, Alta Victoria, El Piel Roja, Calamar, Manzanares, Dos Valles, Norcasia, Vista Hermosa, San Pablo, Sinaí Alto, El Rosal, El Para, El Palmito	San Pedro
Andes, Barcelona, Villa Hermosa, El Roble, Campo Hermoso, Filandria, Villa del Rio	Santo Domingo

Fuente: Secretaria de Ambiente y Desarrollo Rural de Florencia (2023).

La presencia de este tipo de zonas, configuran los servicios ecosistémicos que según MADS (2020), representan contribuciones al bienestar humano, tales servicios se enlistan en cuatro tipos y son: de provisión (bienes y servicios de origen directo de la naturaleza), culturales y de recreación, de regulación de procesos ecosistémicos, y de soporte (procesos y funciones de suelos).

A pesar de lo mencionado, y la estratégica posición que tiene Florencia, no sea ha generado el cuidado pertinente; por el contrario, se han materializado problemáticas ambientales tipo: tala ilegal y quema de áreas boscosas objeto de conservación, con ello afectación de flora y fauna silvestre por intervención antrópica, hechos reportados por la comunidad afectada y/o los entes de control, a quienes compete la intervención o la generación de alternativas que propendan por el mejoramiento o la restitución de los recursos naturales de tipo renovables, y no renovables, siendo evidente la deforestación, contaminación de agua y aire, pérdida de biodiversidad y erosión del suelo (López et al., 2020).

En dirección a mitigar tales afectaciones se cuenta con instrumentos como la Sentencia STC 4360 de 2018, sobre adaptación al cambio climático y deforestación cero que han llevado a Florencia desarrollar actividades encaminadas a identificar y generar medidas pertinentes, para proteger y preservar los bosques que conforman la estructura ambiental de la Amazonía colombiana. Además, en virtud de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques "Bosques Territorios de Vida" adoptada en 2017, el municipio incorporó en el proceso de implementación del Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) las medidas pertinentes para consolidar dicha estrategia (Corte Suprema de Justicia, 2018). En adición el POT en su contenido de actualización, contempla como uno de sus programas principales, la preservación de la biodiversidad y de los recursos naturales renovables. El cual tiene tres enfoques centrales, la sostenibilidad ambiental, delimitar recuperar y controlar rondas hídricas, ejercer control en áreas afectadas por actividades extractivas e ilegales. Fines que, a su vez, contemplan proyectos y estrategias para visibilizar y aportar a un territorio ambiental y sostenible (Alcaldía de Florencia, 2024).

En el año 2020, se estableció el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria del Caquetá (en adelante PDEA) (Gobernación del Caquetá, 2020). Estas acciones reflejan el compromiso del territorio por la conservación y gestión sostenible del patrimonio natural, alineándose con políticas nacionales y estrategias integrales para combatir la deforestación y promover el desarrollo sostenible. A sí mismo, el Gobierno Nacional a través del MADS desarrollo la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los bosques, con la finalidad de promover la conservación y manejo sostenible de estos, y así generar sinergia entre quienes generan procesos de producción, comunidades, y sociedad civil, bajo la orientación de desarrollo

rural integral y sostenible (MADS, 2023).

Según López et al. (2020), la deforestación en el territorio es preocupante debido a la expansión agrícola, ganadera y minera, lo que conduce a la pérdida de hábitats naturales y a la degradación de los ecosistemas; así mismo, la contaminación del agua, dada por vertimientos, y residuos industriales, agrícolas y domésticos, son problemáticas de importancia que afectan tanto la salud humana como la de los ecosistemas acuáticos locales. En Caquetá, la deforestación se genera por la presencia de las economías tradicionales que caracterizan a las zonas rurales, siendo las principales: 1. La ganadería, y 2. La coca. En cuanto a la ganadería, su desarrollo en el territorio corresponde al uso extensivo de la tierra sin una racionalidad de los recursos, debido a la falta de lineamientos prácticos. Esto ha ocasionado afectaciones a diversos ecosistemas (bosques), degradación del suelo, emisión de gases de efecto invernadero (en adelante GEI) (Milne et al., 2019), y contaminación de las fuentes hídricas. Sin embargo, esta actividad ha sido históricamente un renglón importante en la economía local (Alcaldía de Florencia, 2024).

Respecto a la segunda actividad económica (ilícita), se puede indicar que sus bases estructurales y coyunturales corresponden a la incidencia del conflicto armado en cada uno de los municipios del Caquetá. El 67.0% de los municipios presentan altas afectaciones de este suceso histórico, según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP). De ello, se puede deducir una concentración total del 94.2% de los cultivos de coca a nivel nacional. Aunque en términos de extensión ha presentado una reducción significativa del 73.71% entre 2016 y 2022, esta actividad sigue generando destrucción a nivel ambiental, además de incidir en rezagos culturales y en el desarrollo socioeconómico de la población en condiciones vulnerables.

Valores ecosistémicos y biodiversidad.

Aproximadamente el área de Florencia corresponde a 229.200 has, de esta cantidad cerca del 40% se localizan en paisaje de cordillera por encima de los 900 msnm, y pertenecen a la Reserva Forestal de la Amazonia creada por la Ley 2ª de 1959. Referida Área de Reserva Forestal la definen las “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”, como espacios geográficos con alta riqueza vegetal e importancia estratégica en servicios ambientales. Para el Caquetá se contemplaron 6'456.392 has, al municipio de Florencia le corresponden 137.541 ha (3,7%) (Corpoamazonia, 2017a). La Resolución 1925 de 2013, estableció 3 zonas de uso (Tipos A, B y C), de ellas existen dos en el departamento del Caquetá, como ya se relacionaron anteriormente.

Florencia, es un territorio estratégico, conocido como “Puerta de Oro de la Amazonia” o puerta de entrada a la Amazonía Colombiana. Dichos términos hacen alusión a su biodiversidad excepcional, su importancia cultural y su papel vital en la lucha global contra el cambio climático, aspectos que en conjunto con su estratégica ubicación la convierten en un candidato ideal para su reconocimiento, como Distrito Especial de Conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz. Una transformación que le apuesta a la conservación del ambiente, y la sostenibilidad climática, lo cual se hace necesario por la reducción de los caudales de los diferentes afluentes y de las represas existentes.

En complemento, Florencia se caracteriza como santuario de biodiversidad, donde la

exuberancia de la flora y fauna amazónica encuentran su esplendor. Esta región alberga una vasta diversidad de especies endémicas y en peligro de extinción (Morales-Martines, 2021), caracterizadas por los siguientes referentes: a) más de 250 especies de mamíferos; b) más de 187 especies de anfibios y reptiles; c) más de 10.000 especies de flora (una nueva especie de Anthurium, correspondiente a la familia Araceae); d) el 51% de las aves de Colombia han sido registradas en Caquetá (952 especies); e) el 30% del territorio departamental corresponde a 5 Parques Nacionales Naturales; f) presencia de especies destacadas: Tití del Caquetá, Palma de Cananguchal, Tapir amazónico, Jaguar, Puma, oso de anteojos (Velásquez-Valencia et al., 2005; Asociación Ambiental para el Fomento del Agroecoturismo Rural Comunitario en el Caquetá – Asubosque de Niebla, 2023).

Convirtiéndose así en un crisol de la vida, que despierta el interés y la preocupación de científicos y conservacionistas de todo el mundo, debido a que es un punto neurálgico considerado el pulmón del planeta, al producir oxígeno y regular el clima global en la cobertura boscosa que se encuentra en la cordillera de los Andes y a orillas del río Hacha. Este río, representa uno de los principales afluentes hídricos y abastece gran parte del acueducto para más de 180 mil personas que habitan la ciudad (DANE, 2024).

En el contexto normativo, se han generado políticas y planes de los cuales se resalta el Plan/2007 como plan departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación del Caquetá, este marco un hito importante en la orientación estratégica de conservación ambiental (Gobernación del Caquetá, 2019). Entre los aspectos más destacados de este plan se encuentran:

- Biodiversidad, Ambiente y Desarrollo Rural: estableció directrices para la conservación y protección de la biodiversidad, el impulso al desarrollo rural sostenible, enfatizando en el bienestar de la población y la sostenibilidad ambiental.
- Sostenibilidad de los Recursos Hídricos: propuso medidas y acciones para garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos del departamento, considerando su importancia para la vida humana, la producción agrícola y el equilibrio ecológico.
- Productividad, Competitividad e Innovación: fomentó iniciativas para la productividad y la competitividad de los sectores económicos del Caquetá, con la innovación como motor de desarrollo y mejora de la calidad de vida.
- Desarrollo Socioeconómico Local: buscó fortalecer el desarrollo socioeconómico a nivel local, promoviendo la generación de empleo, la diversificación de la economía y la inclusión social en todas las actividades productivas.
- Formación y Educación: asignó importancia al desarrollo de capacidades humanas para la investigación, la innovación y el aprovechamiento de oportunidades en diferentes áreas del conocimiento.
- Competencias Investigativas: estableció mecanismos para fortalecer competencias investigativas, incentivando la generación de conocimiento propio y la participación en redes de investigación a nivel regional, nacional e internacional.

Desde este ámbito ecológico y biodiverso, el proyecto de transición de Florencia a Distrito Especial busca contribuir a la conservación, restauración y protección del ambiente, apoyado entre otras cosas, en el uso del instrumento de la educación ambiental, considerada como la base para crear cultura de sostenibilidad, dado que en la medida en que se generen prácticas amigables con el ambiente, se contribuye a disminuir los problemas ambientales. Es así como, al diseñar estrategias articuladoras entre los campesinos, las comunidades locales, academia, organizaciones y en general la sociedad civil, se cumple con el objetivo de aumentar la conciencia ambiental sobre la importancia de conservar los recursos naturales y los beneficios a largo plazo, por el hecho de mantener los ecosistemas saludables.

Ordenamiento territorial alrededor del agua.

Al reconocer que el ecosistema amazónico, dispone de recursos otorgadores de competitividad, es necesario crear un contexto que respalde la biodiversidad en el ambiente y en el recurso hídrico existente. En este caso, la cuenca del río Hacha, al ubicarse en la provincia biogeográfica de la Amazonía y Norandina, posee facultades biológicas como: la distribución de especies a través de su corredor biológico entre las partes altas y bajas; desarrollo de servicios ecosistémicos, además de ser fuente generadora del agua utilizada para la provisión de alimentos y de materias primas (Corpoamazonia, 2018).

Realidades que demandan la puesta en marcha de procesos de ordenamiento territorial alrededor del agua, para priorizar la protección y conservación de esta, la biodiversidad y el bienestar de las personas. Garantizando a las poblaciones contar con hábitats resilientes a las modificaciones del clima, y así salvaguardar los recursos naturales; de esta forma, garantizar el bienestar y perdurabilidad de las poblaciones, con respeto por el agua y con acceso directo a los servicios ecosistémicos (DNP, 2023).

En el año 2015, se formuló la Política Departamental para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (en adelante PDGIRH). Su objetivo, se delimitó a un trabajo institucional por la seguridad hídrica que asegurará el ciclo hidrológico, y la oferta de servicios ecosistémicos a través de la gestión integral del agua del departamento. Dado que las disponibilidades de recurso hídrico permiten proveer agua a parte de la cuenca Amazónica. A razón de esto, la gestión se complementó con los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial, así como los planes sectoriales (Gobernación del Caquetá, 2015, Corpoamazonia, 2017b).

De igual forma, la implementación del Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca del Río Hacha “POMCA” creado en el año 2005 y actualizado en el año 2017, se presenta como un instrumento vital para promover el uso coordinado del suelo, las aguas, flora y fauna, y que busca equilibrio entre la relación de aprovechamiento de los recursos naturales, las perturbaciones que han afectado los procesos ecológicos, y las necesidades socioeconómicas de la población (Corpoamazonia, 2017b).

Lo anterior induce a continuar con responsabilidad política la gestión estratégica, pero sostenible con los privilegios naturales del territorio (caso preciso el agua), así contribuir y repensar los métodos actuales de producción, las lógicas de urbanización, y en este caso consecuentes con la gestión del recurso hídrico (DNP, 2023).

En consecuencia, es menester consolidar alternativas de desarrollo y uso del recurso hídrico, ahí la transformación a distrito asumirá tal reto, al integrar acciones alineadas y coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, específicamente con el primer eje de transformación descrito como Ordenamiento del territorio alrededor del agua. Dado que, las transformaciones sociales, económicas, culturales, junto con posicionamiento del municipio de Florencia, requieren de establecer armonía con el ambiente, razón que sustenta el orientar esfuerzos a la conservación del agua con enfoques de equidad ambiental. Ya que todo tipo de desarrollo socioeconómico no llega a ser perdurable sin la existencia de este recurso, de ahí que ningún proceso de producción, actividad, interacción social o convivencia, son posibles contemplarlos a largo plazo.

En suma, el proyecto de transformación de Florencia a Distrito Especial se orienta a la conservación de las áreas de importancia ambiental, anteriormente mencionadas, donde se ubican fuentes hídricas que requieren ahondar esfuerzos para ser protegidas. Y lo hará al disponer de líneas estratégicas y normativas, nacionales como locales, estas últimas planteadas en el Plan de Desarrollo Municipal Florencia 2024-2027: Hagamos grande a Florencia (en adelante PDM). A través de lineamientos y programas. Los primeros, enfocados en gestionar alternativa y sosteniblemente los recursos naturales del territorio (como la conservación y/o recuperación de páramos, acuíferos, cuencas, humedales, espacios fluviales), en busca de restaurar la disponibilidad del recurso, la distinción del territorio, y de equidad en acceso. Este último término, concebido dentro de la Política Pública fijada por Naciones Unidas (2019), caso preciso su Objetivo de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) No. 6 (Agua limpia y Saneamiento Básico).

Respecto a programas fijados en el PDM, la propuesta de Distrito se apoya en las rutas de acción que comprenden, actividades específicas de restauración, reforestación, y producción sostenible; además de gestión integral del recurso hídrico, y gestión del cambio climático, sin dejar de lado la educación ambiental tomada como servicio y herramienta formativa en el proceso.

En definitiva, el territorio dispone de un recurso que representa ventaja competitiva, por consiguiente, cuidarlo se convierte en compromiso, responsabilidad y reto de constante innovación para el Distrito, puesto que hacerlo de forma eficiente, va a permitir hacer frente a problemáticas de escasez mundial, dado que históricamente el ordenamiento del territorio ha llevado a procesos ambientalmente insostenibles, sin contemplar las realidades como el estrés hídrico de las ciudades del interior del país.

Recuperación de fuentes hídricas.

Florencia es un municipio de alta riqueza hídrica, al albergar variedad de drenajes (dobles y sencillos), presentes en sus ríos y quebradas (tabla 2). Esta riqueza hídrica, desempeña un papel importante, y estratégico en temas de conservación y cuidado del medio ambiente. En tal sentido, los cuerpos de agua en Florencia son vitales para la biodiversidad de la región y el ecosistema, ya que proporcionan hábitats para una variedad de especies: flora y fauna (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Rural de Florencia, 2024).

Tabla 2.

Categorías de drenajes.

Drenaje Doble	Drenaje sencillo
Quebrada Agua Caliente	Río Bodoquero
Quebrada Agua Linda	Río Bravo
Quebrada Agua Negra	Río Caraño
Quebrada Bodoquero	Río Hacha
Quebrada Carnicería	Río Orteguzza
Quebrada Cerro Negro	Río Ramo
Quebrada Cinco Pasos	Río Ramos
Quebrada Cristales	Río San Guillermo
Quebrada Cristalina	Río San Pedro
Quebrada Diamante	Río San Vicente
Quebrada El Ahogado	Cañada La Virginia
Quebrada El Barro	Quebrada San Roque
Quebrada El Cedro	Quebrada Agua Bendita
Quebrada El Danubio	Quebrada Agua Blanca
Quebrada El Espejo	Quebrada Agua Bonita
Quebrada El Oso	Quebrada Agua Linda
Quebrada El Paraíso	Quebrada Agua Negra
Quebrada El Pato	Quebrada Agualinda
Quebrada El Saladito	Quebrada Arenas
Quebrada El Salado	Quebrada Arenoso
Quebrada El Sapo	Quebrada Atenas
Quebrada El Silencio	Quebrada Balsora
Quebrada El Tigre	Quebrada Berlín
Quebrada El Venado	Quebrada Bodoquero
Quebrada El Viento	Quebrada Caraguajo
Quebrada La Arenosa	Quebrada Cerro Negro
Quebrada La Batato	Quebrada Chontaduro
Quebrada La Cascada	Quebrada Chorro Blanco
Quebrada La Cascajosa	Quebrada Chorro Bravo
Quebrada La Cristalina	Quebrada Cristales
Quebrada La Culebra	Quebrada Cristalina
Quebrada La Holanda	Quebrada Cueva de Curillo
Quebrada La Magola	Quebrada de Rumba
Quebrada La Niña Maria	Quebrada del Morro
Quebrada La Nutria	Quebrada Diamante
Quebrada La Pajaco	Quebrada El Ahogado
Quebrada La Pedregosa	Quebrada El Ahogado (El Písamo)
Quebrada La Perdíz	Quebrada El Alicate
Quebrada La San Gil	Quebrada El Barro
Quebrada La Serrano	Quebrada El Cacho

Quebrada La Tagua	Quebrada El Caraño
Quebrada La Tominejo	Quebrada El Cariaño
Quebrada La Travesía	Quebrada El Cedro
Quebrada La Unama	Quebrada El Cerrillo
Quebrada Las Auroras	Quebrada El Chuscal
Quebrada Las Doradas	Quebrada El Cobre
Quebrada Las Escuelas	Quebrada El Condor
Quebrada Las Frías	Quebrada El Cóndor
Quebrada Las Hermosas	Quebrada El Corazón
Quebrada Las Iglesias	Quebrada El Danubio
Quebrada Las Mirlas	Quebrada El Dedito
Quebrada Lava Huevos	Quebrada El Dedo
Quebrada Loirca	Quebrada El Diamante
Quebrada Mochilerito	Quebrada El Diamante
Quebrada Montañita	Quebrada El Espejo
Quebrada Muchileros	Quebrada El Espejuelo
Quebrada Piedra Gorda	Quebrada El Guara
Quebrada Roncayosa	Quebrada El Hoyo
Quebrada San Lorenzo	Quebrada El Huerto
Quebrada San Pablo	Quebrada El Jordán
Quebrada Sucre	Quebrada El León
Quebrada Tarquí	Quebrada El Limón
Quebrada Ternez	Quebrada El Lindero
Quebrada Tigreiro	Quebrada El Lucero
Quebrada Villa Hermosa	Quebrada El Mochilerito
Río Bodoquero	Quebrada El Mojón
Río Bravo	Quebrada El Oso
Río Caraño	Quebrada El Paraiso
Río Chiquito	Quebrada EL Para
Río Guarapas	Quebrada El Pato
Río Orteguaza	Quebrada El Paujíl
Río Ramos	Quebrada El Peine
Río San Pedro	Quebrada El Piñal
	Quebrada El Porvenir
	Quebrada El Puerco
	Quebrada El Quebradón
	Quebrada El Quindío
	Quebrada El Recreo
Drenaje sencillo	
Quebrada La Chorrrosa	Quebrada El Reflejo
Quebrada La Chucha	Quebrada El Roble

Quebrada La Consota	Quebrada El Roto
Quebrada La Corraleja	Quebrada El Saladito
Quebrada La Cristalina	Quebrada El Salado
Quebrada La Culebra	Quebrada El Salado
Quebrada La Dalia ò Quebrada La Maria	Quebrada El Salto
Quebrada La Danta	Quebrada El Sapo
Quebrada La Despensa	Quebrada El Sereno
Quebrada La Dorada	Quebrada El Silencio
Quebrada La Escuela	Quebrada El Tigre
Quebrada La Esperanza	Quebrada El Tigre (Arenas)
Quebrada La Esperanza	Quebrada El Tigre (Quebrada Arenas)
Quebrada La Estrella	Quebrada El Ural
Quebrada La Flecha	Quebrada El Venado
Quebrada La Fuente	Quebrada El Ventarrón
Quebrada La Gallina	Quebrada El Vergel
Quebrada La Granada	Quebrada El Viento
Quebrada La Guadualosa	Quebrada Garranchero
Quebrada La Guaraja	Quebrada Guajal
Quebrada La Holanda	Quebrada Guartelon
Quebrada La Julia	Quebrada Horizonte
Quebrada La Laja	Quebrada La Aguada
Quebrada La Lajosa	Quebrada La Arenosa
Quebrada La Lindosa	Quebrada La Arenosa
Quebrada La Magiña	Quebrada La Arenosita
Quebrada La Magola	Quebrada La Argelia
Quebrada La Majiña	Quebrada La Avispa
Quebrada La Manaos	Quebrada La Barrialosa
Quebrada La Mica	Quebrada La Barrilosa
Quebrada La Mico	Quebrada La Batato
Quebrada La Morelia	Quebrada La Batea
Quebrada La Morrocoya	Quebrada La Boa
Quebrada La Muralla	Quebrada La Boruga
Quebrada La Muralla	Quebrada La Callada
Quebrada La Negrita	Quebrada La Candelaria
Quebrada La Novia	Quebrada La Carbona
Quebrada La Novia	Quebrada La Carbona
Quebrada la Nutria	Quebrada la Cascada
Quebrada la Paila	Quebrada La Cascajosa
Quebrada La Paila	Quebrada La Caudalosa
Quebrada La Pajuila	Quebrada La Chispa
Drenaje sencillo	

Quebrada La Pajuela	Quebrada La Chonta
Quebrada La Panela	Quebrada Las Doradas
Quebrada La Pantaleona	Quebrada Las Escuelas
Quebrada La Pavero	Quebrada Las Frías
Quebrada La Paz	Quebrada Las Hermosas
Quebrada La Pedregosa	Quebrada Las Iglesias
Quebrada La Perdíz	Quebrada Las Margaritas
Quebrada La Perla	Quebrada Las Mercedes
Quebrada La Pielroja	Quebrada Las Merceditas
Quebrada La Profunda	Quebrada Las Mirilas
Quebrada La Providencia	Quebrada Las Pesetas
Quebrada La Puntera	Quebrada Lava Huevos
Quebrada La Quinta	Quebrada Lava Patas
Quebrada La Raya	Quebrada Lavapatas
Quebrada La Revolcosa	Quebrada Loirca
Quebrada La Ruidosa	Quebrada Los Angeles
Quebrada La Salado	Quebrada Los Arenales
Quebrada La Sopera	Quebrada Lucero
Quebrada La Sardina	Quebrada Mala Noche
Quebrada La Sardina	Quebrada Maracaibo
Quebrada La Serrano	Quebrada Mil Pez
Quebrada La Tigra	Quebrada Mochilerito
Quebrada La Tominejo	Quebrada Monserrate
Quebrada La Tortuga	Quebrada Morro Chusco
Quebrada La Travesía	Quebrada Neme
Quebrada La Travesía	Quebrada Oronte
Quebrada La Travesía	Quebrada Oropel
Quebrada La Trigrera	Quebrada Paguache
Quebrada La Turbia	Quebrada Pajaco
Quebrada La Vía	Quebrada Palmichal
Quebrada La Viciosa	Quebrada Penagos
Quebrada La Viciosita	Quebrada Piedra Gorda
Quebrada La Victoria	Quebrada Piedragorda
Quebrada La Yuca	Quebrada Piedras Gordas
Quebrada La Yumal	Quebrada Píramonte
Quebrada Las Ánimas	Quebrada Portada
Quebrada Las Ánimas	Quebrada Purgatorio
Quebrada Las Auroras	Quebrada Purto Arango
Quebrada Las Avispas	Quebrada Quebradón
Quebrada Las Bellas	Quebrada Remolino
Quebrada Las Damas	Quebrada Roncayosa

Quebrada Las Damitas	Quebrada San Antonio
Drenaje sencillo	
Quebrada Las Delicias	Quebrada San Francisco
Quebrada Las Doradas	Quebrada San Joaquín
Quebrada San Lorenzo	
Quebrada San Pablo	
Quebrada San Pedro	
Quebrada San Roque	
Quebrada San Vicente	
Quebrada Santa Bárbara	
Quebrada Santa Elena	
Quebrada Santa Helena	
Quebrada Santander	
Quebrada Sardina	
Quebrada Sardinas	
Quebrada Sardinas	
Quebrada Sucre	
Quebrada Tarquí	
Quebrada Teodora	
Quebrada Ternez	
Quebrada Tigrerito	
Quebrada Tigreiro	
Quebrada Tominejo	
Quebrada Tres Tulpos	
Quebrada Villa Hermosa	
Quebrada Villa Hermosa	

Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Rural de Florencia (2024).

Es así como, debe reconocerse, la importancia de recuperar las fuentes hidrográficas afectadas por la indiscriminada expansión de la ya mencionada frontera agrícola, junto con la expansión urbana generada en la cuenca del río Hacha. A continuación, se mencionan algunas de las cuencas hidrográficas más significativas, las cuales no solo abastecen de agua a la capital del departamento, sino que también reciben afluentes de mayor caudal aguas abajo.

La subcuenca del río Hacha, con una extensión de 50.030,17 hectáreas y que abarca el 21,8% del municipio de Florencia. En esta subcuenca, el 48,36% de los suelos corresponden a la clase 8, lo que indica una vulnerabilidad extrema y una importancia crucial para la regulación del recurso hídrico (Corpoamazonia, 2018). Este es el principal ecosistema estratégico para la ciudad de Florencia, ya que de ella depende por completo el suministro de agua para el consumo humano y todas las actividades productivas que requieren este recurso.

Esta subcuenca también ofrece espacios para la recreación y el desarrollo de turismo en sentido sostenible; gracias a sus características como la presencia de humedales, cananguchales, una alta

diversidad de flora y fauna, y la facilidad de conectividad entre áreas y ecosistemas. Estas cualidades demuestran la importancia estratégica que tiene esta cuenca para la Amazonia (Corpoamazonia, 2018). Además, tiene la capacidad de proporcionar esparcimiento, abastecer al mercado local con una variedad de productos agropecuarios y materias primas, y controlar el ciclo hidrológico a través de los bosques de niebla.

La subcuenca del río Orteguaza, es totalmente parte del departamento de Caquetá, abarca aproximadamente 9.821 kilómetros cuadrados, lo que equivale al 11% del territorio departamental. Esta área comprende los municipios de Montañita, Florencia, El Paujil, Milán, Solano, Curillo, Valparaíso, Morelia, Albania, Belén de Los Andaquíes y San José del Fragua (Velázquez- Valencia et al., 2005).

La subcuenca del río San Pedro, se caracteriza por un relieve ondulado y áreas de alta pendiente, donde se encuentran ecosistemas de gran importancia local para la avifauna de la región (Velázquez- Valencia et al., 2005).

A término general, en mencionados recursos hidrográficos, se debe evitar la deforestación, por consecuente contaminación; aquí es importante resaltar la característica particular de la zona hidrográfica del amazonas, puesto que aún no dispone de un porcentaje respecto a estrés hídrico (territorio donde se ubica el departamento de Caquetá, en consecuencia el municipio de Florencia), a diferencia de las demás zonas hidrográficas que si lo presentan, y en lo cual Magdalena, Cauca y Caribe agrupan el 88% de la totalidad de estrés hídrico nacional (MADS, 2022).

Sin embargo, la contaminación de las cuencas hídricas es de preocupación y refleja la necesidad actuar con inmediatez, debido a las actividades destructivas y/o contaminantes como la ganadería, monocultivos, deforestación y vertimientos. Esta última con impacto relevante, generado tanto en la zona urbana como rural; es decir, primero la estructura de alcantarillado ya es incompetente para tratar los residuos líquidos generados en el casco urbano; segundo, las áreas rurales del municipio no disponen de un sistema de alcantarillado, y en su mayoría tampoco de medios para disposición de residuos sólidos.

Dentro de los ejemplificantes de contaminación por vertimientos, se encuentran los generados por asentamientos humanos, suburbanos ubicados a los alrededores del municipio, que, al no disponer de sistemas de alcantarillado, ocasionan, en primera instancia aguas residuales sin tratamiento y adecuada destinación, segundo, procesos erosivos, proliferación de vectores, malos olores y un riesgo inminente a la salud de la población más vulnerable (especialmente infantes y adultos mayores). Hecho causante de deterioro y contaminación creciente a las fuentes hídricas.

Lo anterior justifica la importancia de este proyecto, ya que es crucial dar puesta en marcha a la recuperación y protección de las cuencas hidrográficas, en efecto, es fundamental unificar esfuerzos hacia la implementación de prácticas sostenibles, que pueden ser apoyadas de manera conjunta por el municipio de Florencia. En tal sentido, es indispensable la creación del Distrito Especial de Conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz de Florencia, ya que sumará en fundamentos normativos que en articulación con autoridades competentes y sociedad civil

trabjará en armonía por la protección del agua, por conservarla, y llegar a proveerla más allá del método tradicional y de su actual alcance (habitantes locales).

- **Desde el Turismo de naturaleza:**

Economía y ambiente.

El turismo es motor clave para el crecimiento económico a nivel global y nacional en los últimos años, esta actividad ha contribuido significativamente al desarrollo de las regiones. Según la Organización Mundial del Turismo (en adelante OMT), este sector es uno de los más importantes a nivel mundial, ya que genera empleo para una de cada diez personas, y sustento para cientos de millones más. Además, la tendencia de los turistas es alojamientos que promueven prácticas ecológicas (OMT 2017, 2022).

La transformación del municipio de Florencia a Distrito tiene como objetivo potenciar la vocación económica y el desarrollo de la ciudad y región, aprovechando las capacidades que ofrece el territorio. El Distrito representa una alternativa para el desarrollo de una estrategia de competitividad basada en un "Ecosistema de Innovación" al involucrar a diversos actores como el Sector Público, el Sector Privado, la Academia y la Sociedad Civil, dentro de la economía (García et al., 2021). En complemento a las articulaciones conceptuales con políticas públicas, es necesario acciones que evidencien practicidad a corto, mediano y largo plazo, hecho que induce a consolidar el TN como actividad central de la economía de Florencia, de esta forma posibilitar la inversión extranjera y la generación de nuevas empresas.

Según Peña-Torres et al. (2023), para este territorio la actividad turística representa "... uno de los instrumentos para avanzar y alcanzar los propósitos de la agenda internacional de desarrollo sostenible definidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)" (p. 149). Dicha agenda contempla 17 objetivos que proponen brindar oportunidades a las personas, y con ello alcanzar la prosperidad del planeta hacia el año 2030, desde las perspectivas económica, social y ambiental (García et al., 2022a).

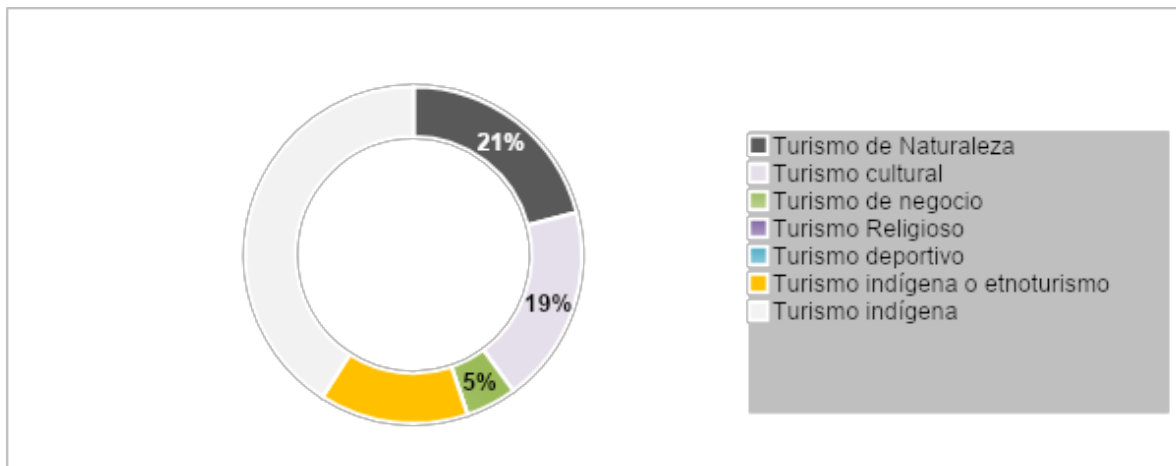
Del mismo modo, tal actividad representa una alternativa sólida de desarrollo, ideal para asignar valor al patrimonio natural y cultural del departamento de Caquetá, especialmente del municipio de Florencia, ciudad capital localizada al noroeste y en la zona de transición entre la Región Andina y la Región Amazónica de Colombia, caracterizada por ser una región con paisajes impresionantes que resaltan la belleza escénica del territorio y una alta biodiversidad (Velásquez-Valencia et al., 2005; Morales-Martínez, 2021; García et al., 2022b).

Además, es importante destacar que el Caquetá y en especial Florencia, es una potencia turística que empieza a ser reconocida como tal, a nivel nacional, referencia obtenida de la articulación de entidades competentes (Alcaldía municipal de Florencia, Gobernación del Caquetá, Cámara de Comercio de Florencia, Corpoamazonia, entre otras). Territorio que cuenta con numerosos atractivos turísticos, de ahí que, su riqueza ambiental y cultural ha permitido generar una vocación turística de naturaleza y de aventura, como consecuencia de la abundancia de fuentes hídricas que derivan en ríos, cascadas, lagunas, fauna y flora, los cuales representan el 90% de los recursos turísticos de la zona (Peña-Torres et al., 2023).

En estos atractivos naturales se encuentran diversos ecosistemas estratégicos (piedemonte amazónico, bosque andino, selvas húmedas, páramos, humedales, morichal), y hacen parte de la oferta turística clasificada en rutas y experiencias integrales de turismo en diferentes modalidades, que se pueden observar en la figura 2. Estas modalidades turísticas generan conciencia en el uso y conservación del patrimonio natural y cultural, además de contribuir con la reducción de impactos ambientales, de necesidades básicas insatisfechas de la comunidad, e incrementar las fuentes de empleo (MinCIT, 2023).

Figura 1.

Sector turismo en Florencia



Fuente: Alcaldía de Florencia (2024).

La ruta del Cañón del Orteguzaza es una de las ofertas turísticas más destacadas y sólidas en términos de generación económica en Florencia. Esta ruta ofrece una experiencia turística única en el corazón de la Amazonía colombiana, ubicada en el sector de San Antonio de Atenas, en la zona rural del municipio. Ha sido diseñada en colaboración de numerosos promotores y operadores de turismo de aventura y naturaleza. Durante esta experiencia, los turistas tienen la oportunidad de visitar el resguardo indígena, situado a 1.500 metros del parque principal de San Antonio de Atenas. Este resguardo representa un espacio que conserva la cultura y las tradiciones ancestrales de la región. En este punto del recorrido, los visitantes pueden apreciar y adquirir artesanías elaboradas a mano, lo que contribuye a fortalecer la economía local y valorar la riqueza cultural de la comunidad indígena (Secretaría de Emprendimiento y Turismo de Florencia, 2024a).

Del mismo modo, los actores del sector han trabajado en la creación de otras rutas para fomentar las actividades de TN que permitan desarrollo sostenible en el municipio de Florencia; convirtiendo esta actividad en herramienta de construcción de paz. Con ello dar posicionamiento a la región como destino seguro y competitivo a nivel nacional. Sobre todo, a la luz del proceso de paz, para transformar la imagen negativa causada por el conflicto interno. Las rutas en mención se relacionan a continuación (tabla 3):

Tabla 3.

Rutas de TN en el municipio de Florencia

Nombre de la ruta	Operadores turísticos/Atractivos naturales
Cañón del Orteguaza	Iriza
	Granja de Lía
	Caquetá Extremo
	Pailas de la Rocallosa
	Restaurante Carcajadas
	Reserva Ecoturística La Isla
	Estancia Sueño de la Victoria
	Caquetá Adventure Escuela
	Mirador Manila
	Restaurante El Sereno
	Alaska
	Restaurante Casa Campestre Las Colinas
	Reserva Natural y Ecoturística Las Palmas
Sur	Caquetá Extremo
	Temazcal
	Reserva Ecoturística Las Palmas
	Restaurante Casa Campestre Las Colinas
	Ferry Marcopolo
	Rancho de la Vaca Muu
	Instituto Educativa Rural Puerto Arango (Programa Colegio Amigos del Turismo)
Suroccidental	Reserva Natural y Ecoturística La Avispa
	Papuche's Glamping
	Cerro Pinel
	Andaky Taller de Guadua
	Posada Amazonia
	Paradores Tres Esquinas (Parador y Lácteos Mi Tierra, Quesería y Parador La Bohórquez)
	Estadero Bello Horizonte
	Reserva Natural y Ecoturística El Danubio
Norte	Monumento El Pórtico
	Bosque de Niebla
	Restaurante Pinar de La Sierra
	Salto de El Caraño
	Corcaraño
	Paraíso Amazónico
	Parador Normandía
	Parador Villa Paz
	Restaurante Casa Campesina
	Hotel Las Garzas
Centro	Restaurante y Hostal La Calera

Nombre de la ruta	Operadores turísticos/Atractivos naturales
	Reserva Natural Comunitaria y Ecoturística El Manantial
	Tiendas Artesanales
	Kaaba
	Restaurante Qmare Amazonia
	Jardín Botánico Universidad de la Amazonia
	Edificio de las Bellas Artes de la Amazonia – Curiplaya
	Museo Caquetá
	Tienda Aromas de la Amazonia
	Catedral Nuestra Señora de Lourdes
	Mukatri

Fuente: elaboración propia con base en informe de Secretaría de Emprendimiento y Turismo de Florencia (2024a).

De acuerdo con la información de la tabla anterior (3), estas rutas representan experiencias que ofrecen una amplia gama de actividades emocionantes que incluyen trekking, rafting, torrentismo, canyoning, senderismo, espeleología, avistamiento de fauna y flora, visitas a cascadas, camping, cabalgatas ecológicas, safari fotográfico, agroturismo, pesca recreativa, talleres de educación ambiental, restauración de fauna y flora, etnoturismo, entre otras. Estas rutas permitirán, tanto a residentes como visitantes sumergirse en la exuberante belleza, y las emociones que ofrece las riquezas naturales y culturales del territorio.

En vista de lo anterior, el TN ha sido reconocido por los actores de la cadena de valor turística como una oportunidad para la interacción con comunidades locales, la educación en valores culturales y ambientales, la apreciación de los entornos naturales y la rehabilitación de lugares degradados, así como para viabilizar procesos de cuidado, conservación y preservación ambiental (Martínez, 2017).

En la actualidad existen 315 prestadores de servicios turísticos con Registro Nacional de Turismo (en adelante RNT), dedicados al fortalecimiento y la promoción del turismo en el departamento del Caquetá, de los cuales 194 están ubicados en el municipio de Florencia (Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá, 2024). En la tabla 4, se clasifican los actores que operan en Florencia con su respectivo porcentaje de participación.

Tabla 4.

Prestadores de servicios turísticos con RNT en el municipio de Florencia

Tipo de actor	Cantidad	% Participación
Hoteles	108	56%
Guías turísticos	21	11%
Operadores turísticos	15	8%
Restaurantes	8	4%
Agencias de viaje	36	19%
Transportadores	6	3%

Tipo de actor	Cantidad	% Participación
Total	194	100%

Fuente: elaboración propia con base en Informe Cámara de Comercio de Florencia (2024).

Lo contenido en la tabla 4, exhibe la participación empresarial por incrementar al dar marcha a la actividad turística desde el énfasis sostenible; al entender que, en el marco del posconflicto esta actividad es el medio indicado para contribuir a la conservación y contrarrestar el deterioro ambiental; así mismo, contribuir al fortalecimiento económico, y sociocultural de las regiones. En efecto, el ecoturismo, el turismo de aventura y el turismo rural, promueven a la consolidación de una cultura con tejido social, de inclusión sociolaboral y de desarrollo sostenible en esta región que ha experimentado con mayor rigor los procesos de violencia en su territorio (Niño et al., 2020).

Por tal motivo, el reto es lograr que el TN sostenible se posicione en el municipio de Florencia como estrategia de desarrollo multidimensional, la cual es una herramienta decisiva para la gestión de la economía del territorio, asumida desde la necesidad de desarrollar nuevas ideas, y estrategias orientadas a reconfigurar el tejido empresarial, con énfasis en abordar desafíos sociales de las comunidades en territorios con índices de pobreza (Merino, 2021); de esta forma, cerrar brechas de desigualdad, y así promover una verdadera herramienta para llevar paz a los territorios en el sentido más amplio posible, contribuir a la conservación de la biodiversidad y mejorar el bienestar social de las comunidades.

Con la transformación de Florencia en Distrito Especial, se estimula la construcción de áreas para el desarrollo turístico, por medio de la adecuación del territorio, a través de transformaciones de tipo físicas, mobiliarias, tecnológicas y culturales que permitan consolidar un nuevo modelo de ocupación y desarrollo territorial. Desde este proyecto, también se busca promover prácticas de TN mediadas por la educación ambiental para sensibilizar y generar conciencia, y así lograr que los actores sociales transmitan a turistas o visitantes, la importancia de la conservación junto con sostenibilidad de los ecosistemas, y del patrimonio cultural de las comunidades. En ese sentido, se contribuye en la relación de los seres humanos con el ambiente y las realidades socio ecológicas que se presentan en el mundo, tal como lo plantea Sauv e (2014). Ello implica el fortalecimiento de la relación sostenible entre el ambiente y los seres humanos (Hernández et al., 2017).

Esfuerzo incipiente por el sector.

En la Constitución del año 1991, los artículos 79 y 80 establecen derechos en materia ambiental disponibles para los ciudadanos (Constitución Política de Colombia, 1991); de ello, de forma explícita es posible vincular el desarrollo de TN con énfasis de sostenibilidad.

Sin embargo, mencionado sector empezó a recibir la atención necesaria, solo a partir de los últimos años. Es así como, el Gobierno ha empezado a fortalecer el marco normativo, y lo ha relacionado de forma directa al turismo con sostenibilidad; en tal sentido, se puede indicar dentro de la Política de Turismo Sostenible que este último carácter, es eje central para el desarrollo, la competitividad y el crecimiento de este tipo de actividad (MinCIT, 2020). Esta

política adopta una visión a largo plazo que proyecta un sector sólido a partir de un plan estratégico con fecha de cierre al 2030; la política busca entre sus fines armonizar los objetivos de desarrollo económico y sociocultural de esta actividad económica, con la necesidad de proteger el capital natural de Colombia.

En suma, el PND 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, define un eje denominado Transformación productiva, internacionalización y acción climática, en el cual se establece que “la riqueza natural del país comprendida en los diferentes ecosistemas estratégicos y áreas ambientales se aprovechará para mejorar la calidad de vida y bienestar de las comunidades locales, así como salvaguardar el patrimonio natural y cultural” (DNP, 2023, p. 169).

Además, este eje del PND enfatiza en el desarrollo sostenible del turismo, por medio de la conservación de las áreas protegidas y la diversificación de las experiencias de visita, incrementando así, valor a los atractivos, como una estrategia que contribuya a la valoración y educación de la sociedad desde la perspectiva de conservación (DNP, 2023). De hecho, las estrategias del PND para el turismo responsable abordan prácticas sostenibles, y promueven armonía económica, social y ambiental.

Asimismo, el Plan Sectorial de Turismo de Colombia 2022-2026 “Turismo en armonía con la vida”, señala que el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (en adelante MinCIT) se fijó como guía de acción, una estrategia de trabajo colaborativo con las comunidades, en busca de fortalecer sus capacidades, conocimientos y habilidades de conservación y reforestación en sus ecosistemas (MinCIT, 2023). De ahí que, las metas trazadas en este Plan están para impulsar la transición de una economía extractiva a una de desarrollo sostenible con el turismo alternativo.

Con lo anterior, son evidentes los esfuerzos y transformación en torno a la concepción de la actividad turística desde los criterios de conservación y sostenibilidad, no obstante, dichos planteamientos normativos, se caracterizan por su visión general y a largo plazo. En tal sentido, la normatividad departamental y local, es crucial para acentuar lineamientos precisos, según características propias del territorio. Pero al igual los avances en torno al desarrollo turístico, son recientes, y aún no se observan los resultados de alto alcance, como el transformar la fuente de economía del municipio.

Ejemplo, el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023: Pacto Social por el Desarrollo de Nuestra Región, estableció en la línea estratégica Región Amazónica Competitiva, la necesidad de impulsar el crecimiento económico mediante el desarrollo del turismo y el fortalecer la vocación turística actual, centrada en el TN sostenible (Gobernación del Caquetá, 2020).

Desde el contexto municipal, se identifica la línea estratégica Innovación para el desarrollo sostenible del Plan de Desarrollo 2020-2023: Florencia Biodiversidad para Todos, enfocada en la definición y ejecución de estrategias para mejorar la competitividad, fortalecer las actividades de TN sostenible, y salvaguardar el ecosistema a través de la mitigación de acciones destructivas. El objetivo de estas estrategias es fortalecer la cadena de valor turística, incrementar la llegada de turistas y posicionar al municipio como destino turístico a nivel nacional y mundial (Alcaldía de Florencia, 2020).

En cuanto a la normatividad actual, en el Plan de Desarrollo Departamental del Caquetá (en adelante PDD) 2024 -2027 "Obras y no promesas", se observa un enfoque en el TN como una oportunidad para impulsar el crecimiento económico, y fortalecer la vocación turística de la región. A partir del análisis y consideración de elementos que representen oportunidades turísticas, algunos de ellos son:

- Captación del mercado nacional y extranjero que opte por el TN y cultural.
- Contenido histórico y cultural
- Articulación gremial
- Incrementar flujos de visitantes a destinos que incluyen actividades de desarrollo económico, social y de conservación de la biodiversidad, ecosistemas
- Investigación y definición de una gastronomía propia, basada en la diversidad cultural
- Medicina tradicional
- Sello destino de paz

Se reitera así, que la nueva percepción en torno a la sustentabilidad turística y su normatividad es tan reciente que los resultados aún no se visualizan en gran proporción, razón que muestra un esfuerzo incipiente y corto a lo largo de la historia. Donde la falta de inversión, interconexión con zonas distanciadas de potencialidad turística, la desarticulación sectorial, interinstitucional y comunitaria de tiempo atrás, ha ocasionado la oferta de un servicio débil y fraccionado (Rivera, 2019). Razón por la cual, el desarrollo del sector en los territorios distantes ha sido con pocos actores sociales, con resultados de bajo alcance y desarticulados de la insignia de cuidado y de conservación de los recursos existentes; dado que todos los partícipes requieren no solo de la inversión propia de su oferta, sino de la inversión pública que les facilite disponer de condiciones físicas, infraestructura e intelectuales que les permitan competir a nivel nacional con apropiación para ofertar un servicio de estatus, algunas de las condiciones son vías de acceso junto con infraestructura pública (Castillo, 2015).

En tal sentido, el presente proyecto reconoce la necesidad de alinearse a las Políticas Públicas nacionales ya mencionadas, y con la de Turismo Sostenible “Unidos por la Naturaleza”, y sus decretos reglamentarios para que, desde el modelo de gobernanza, y las dos misiones, se busque resolver las problemáticas de la ciudad referente a:

- Ecosistema estratégico para la vida.
- Florencia patrimonio natural y cultural.

Por otra parte, para materializar los fines de normativos del TN, se requiere de procesos que induzcan a cambios de tipo social, que enseñen y sensibilicen sobre la importancia del ambiente, protección del agua, crear valores y actitudes en los ciudadanos, que promuevan la utilización de forma racional de los recursos naturales, y la solución a los numerosos problemas ambientales. En ese sentido, la educación ambiental, es la herramienta que contribuye a tales cambios de pensamiento. A partir de procesos de formación, es posible generar compromiso mediante la autocrítica y la crítica, con el objetivo de fortalecer el conocimiento de la población, y trabajar desde la sostenibilidad, con enfoque crítico para la promoción del TN y la conservación de los recursos naturales, vitales para la existencia de biodiversidad (Estrada et al., 2016).

En correspondencia, el proyecto propuesto contribuye al fomento y participación de diversos actores sociales, mediante la comprensión de la realidad del territorio y el enfoque del contexto multidimensional. De esta manera, el alcance de la educación ambiental se fundamenta en el aporte a la generación de nuevo conocimiento para:

- Posicionar el municipio de Florencia como destino turístico, con ello planificar la inclusión de elementos prácticos para la inserción laboral e impulsar la ejecución de un turismo socialmente responsable.

Acceso a zonas turísticas (vías y ruralidad).

Acceso:

Una de las herramientas para el turismo rural es el acceso a las zonas de interés. Para ello el Municipio de Florencia dispone de acceso aéreo, terrestre y fluvial. Por vía aérea, se llega al abordar un vuelo de la aerolínea SATENA, que se origina en el aeropuerto El Dorado de la ciudad de Bogotá, y concluye en el aeropuerto Gustavo Artunduaga de la ciudad de Florencia, con un tiempo estimado de vuelo de una hora y treinta minutos; en continuidad, está el acceso por vía terrestre a Florencia desde la ciudad de Neiva, por la vía 45 o Troncal del Magdalena, vía pavimentada, un recorrido de 236 kilómetros que toma cuatro (4) horas desde el punto de origen hasta el punto de destino. Por su parte, el servicio de transporte fluvial brinda la oportunidad de explorar fascinantes destinos a través de los ríos y cuerpos de agua, saliendo de Puerto Arango con destino a los Municipios de Solano, Milán, Puertos de la Tagua y Puerto Príncipe, con la posibilidad de encontrar en el recorrido a diferentes comunidades locales y riqueza natural, aspectos particulares para sustentar el desarrollo turístico que se visiona.

Vías:

La red vial rural cuenta con tres (03) tramos viales arteriales, o de primer orden que comunican con departamentos y municipios vecinos, y municipios de la región, estos son los elementos centrales que articulan el sistema vial general, garantizado la conexión, intercorregimental, veredal y hasta la zona urbana; estos tramos, se caracterizan por hacer parte de la red vial nacional o de tipo 1.

En primer lugar, está el tramo denominado: Acceso a Florencia, el cual hace parte de la Ruta 20 y permite la interconexión con la vía nacional 45 o Troncal Magdalena, desde la cual se garantiza la conexión del territorio amazónico con el resto del país; por otra parte, las interacciones por vía terrestre más comunes en el transporte de carga y pasajeros se dan hacia las ciudades de Neiva y Pitalito en el Huila y desde estas, especialmente la carga hacia los mercados de los departamentos del Cauca y Valle de Cauca, igualmente estas garantizan la conexión terrestre con la capital del país Bogotá DC. Este tramo, cuenta con una longitud de 42,02 km, se complementa a su vez con el tramo denominado Caraño- Ruta 6502 Km. 13+400 Caraño – Paraíso – Santa Helena – Divino Niño (el cual cumplía las funciones del actual tramo de acceso a Florencia), cuenta con 36,56 km, y funciona como un corredor alternativo en caso de presentarse alguna contingencia que impida el tránsito por la vía principal. Se complementan los tramos de tipo 1 en el

territorio municipal con la ruta 65 o Troncal Villagarzón – Saravena, la cual se encuentra dividida en dos tramos, el tramo 6502 y el 6503, estos cuentan con una longitud de 36,56 km y 37,54 km respectivamente, desde el límite de la Ciudad de Florencia.

Se cuenta con un tramo de segundo orden, conformado por la Troncal del Hacha, esta es un elemento articulador del sistema vial de la ciudad, ya que garantiza la conexión entre las dos vías de primer nivel ruta 20 y 65, además de asegurar la interconexión entre la zona urbana y de expansión de la ciudad, cuenta con una longitud de 3,33 km. El total de la red vial del municipio está clasificada dentro de los tipos 1, 2 y 3, y es de 545,71 km. De la totalidad de la red vial terciaria más 272.85 km se encuentra en mal estado, presentan deterioro y desgaste, como resultado del continuo flujo vehicular de camiones, camperos y automóviles, sumado a los factores de la naturaleza (agua, movimiento en masa, entre otros), además de la carencia de obras de drenaje, y la limitada disposición de recursos económicos para llevar a cabo los mantenimientos preventivos que con el paso del tiempo, se convierte en mantenimientos correctivos con un mayor costo de mantenimiento y adecuación.

El estado de las vías de acceso a los principales sitios turísticos presenta necesidad de intervención, mediante mantenimientos correctivos e instalación de obras que garanticen la transitabilidad por las rutas turísticas relacionadas

- **Desde la Paz:**

En Colombia, se fijó el inicio de un nuevo comienzo, luego de la firma del *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* - septiembre de 2016 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016). Este mecanismo nacional ha contribuido a crear una realidad que todos los colombianos anhelan: la Paz. El acuerdo de paz, a través de la expresión de las voluntades manifiestas y pactadas entre el Gobierno Nacional Colombiano, y el denominado grupo Fuerzas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (en adelante FARC-EP), ha delimitado líneas claves para el desarrollo del país, y de manera particular para el departamento del Caquetá (zona sur de Colombia), uno de los más afectados en épocas de conflicto. Algunos de los fines válidos por mencionar son:

- Fin al secuestro, la extorsión y las hostilidades contra la población y la fuerza pública derivados de acciones de las FARC-EP
- Un campo en paz con oportunidades legales y reales de desarrollo económico
- Reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación

Las anteriores realidades sometieron a la población del departamento de Caquetá, durante décadas. Aunque el conflicto y los actos de violencia no dependen únicamente de un grupo subversivo, este fue causante de retrasos y aislamiento en el desarrollo socioeconómico de sus municipios. Por tanto, la construcción de paz debe vincularse con la creación y uso de espacios para transformar un contexto de violencia y economías ilícitas, por uno dinámico que aproveche

la riqueza del territorio, permitiendo acciones participativas desde las realidades locales y las potencialidades naturales disponibles.

Caquetá, ha sido epicentro de hechos de conflicto y violencia a causa de la conformación de grupos al margen de la ley; los de mayor influencia: FARC- EP, y en menor presencia las Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante AUC) (Babilonia y Blanco, 2020). El conflicto armado ha sido la raíz de numerosas problemáticas pasadas y presentes, ejerciendo un fuerte impacto y poder en el contexto del país durante más de cinco décadas. Esta ha sido la causa de inequidades sociales, falta de oportunidades, acceso limitado a la justicia y la incapacidad del Estado para proteger a todos sus habitantes (Niño et al., 2020).

Estas razones han causado estragos en diversos sectores que ahora requieren replanteamiento. Estos sectores incluyen la educación, la salud, la cultura, la inclusión social y la economía. Es crucial abordar estas problemáticas de manera integral y coordinada para lograr una transformación significativa y duradera en la calidad de vida de las personas afectadas por el conflicto.

Para lograr esto, es esencial un ordenamiento territorial que considere la interrelación de factores en el proceso de desarrollo socioeconómico. En la propuesta del Distrito Especial para Florencia Caquetá, la naturaleza se fija como centro para el desarrollo armónico que modifique la historia y los efectos del conflicto, y así avanzar hacia una vida en paz y libre de conflictos internos, como señalan Meza et al. (2015). A razón, se han generado gestiones que fortalecen el proceso de construcción de paz, orientadas a crear espacios seguros con oportunidades socioeconómicas y condiciones de interconexión entre el campo y la ciudad, así como de reparación tanto para la sociedad como para la naturaleza. Algunas de estas gestiones son:

El Contrato Plan para la Paz Caquetá, con fecha de inicio y cierre entre el 31 de agosto de 2017 y el 31 de agosto de 2022, se enfocó en abordar las necesidades económicas de la región. Su objetivo es reducir las brechas de pobreza y atraso, priorizando inversiones, coordinando acciones y articulando financiación, para lograr impactos significativos que contribuyan a la reducción de la pobreza. Este contrato establece tres líneas estratégicas clave:

1. Inclusión social y acceso a servicios básicos para la construcción de paz.
2. Inclusión productiva y cierre de brechas de infraestructura de transporte para aumentar la competitividad.
3. Fortalecimiento de la capacidad institucional, ordenamiento territorial y uso sostenible del capital natural (DNP, 2020 p. 3).

En el año 2021, se adoptó como política pública el Plan Integral Paz con Legalidad, que se enfoca en la reparación de víctimas, la sustitución de economías ilícitas, la inclusión de personas en proceso de reincorporación social y económica, el apoyo a emprendimientos rurales y el trabajo constante para cambiar la percepción externa del territorio. Estas realidades son retos y preocupaciones de seguridad nacional, que deben abordarse en colaboración con las autoridades locales para evitar el aumento de los índices de pobreza y el resurgimiento de la violencia, según lo indicado en el documento Paz con Legalidad de la Presidencia de la República (2018).

A continuación, un recuento de problemáticas y realidades del territorio:

Desplazados.

Hurtado (2016) señala que las variables que contribuyeron a los registros de víctimas de conflicto fueron amenazas, secuestros, homicidios, reclutamiento de menores, conflictos relacionados con el cultivo de coca y accidentes causados por campos minados. Florencia llegó a presentar el

índice más alto de víctimas en la variable de homicidios, con 5,887 durante el período de negociación y acuerdo de paz.

En la actualidad, el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV) sostiene un total de 88,739 personas identificadas como desplazadas víctimas del conflicto, cifra equivalente al 49.5% del total de la población según la proyección del censo del DANE (2024a). Estas personas cumplen con los requisitos legales necesarios para ser catalogadas como tal, y actualmente han recibido la atención correspondiente para acceder a las medidas de atención y reparación establecidas, según lo indicado por la Alcaldía de Florencia (2024).

Pobreza extrema y Hambre.

Caquetá presenta significativos niveles de pobreza multidimensional. En 2016, registró un índice del 35,8%, superando el 17,8% a nivel nacional. En 2018, el índice de pobreza monetaria superó el 40%, alcanzando el 47,7% a finales de 2021, y mostrando una leve reducción al 44,5% en 2022. Estos porcentajes indican población con ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza, calculada en \$ 114.138 pesos moneda corriente (en adelante MCTE), \$ 314.900 pesos MCTE, y \$ 354.497 pesos MCTE para los años 2018, 2021 y 2022 respectivamente (DANE, 2024 abc).

Datos adicionales revelan una pobreza multidimensional que afecta del 30% al 70% de la población (DANE, 2024a). Estos indicadores afectan especialmente a los municipios de Florencia y Solano, mientras que otros municipios se encuentran dentro de los porcentajes intermedios. Según la Alcaldía Municipal de Florencia (2024), alrededor de la mitad de su población vive en pobreza moderada y el 15% en pobreza extrema.

Por su parte, la forma de sustento y dinamismo económico de quienes hacen parte de mencionados índices de pobreza es la informalidad; hecho que refleja aún más las condiciones de desigualdad económica, social, de desempleo y de falta de organización en la economía de Florencia. Tello et al. (2017), afirman la existencia de la informalidad a través de la siguiente distribución, un 61% corresponde a vendedores ambulantes, 27% a informales estacionarios, 11% a semi- estacionarios y el restante 1% concierne a ventas en temporadas de festividades. Se subraya que la comercialización de alimentos es la actividad más representativa dentro de la informalidad, situación que ocupa más del 47% del total de referida situación.

La Secretaría de Emprendimiento y Turismo de Florencia (en adelante SET), añade que Florencia hace parte de las diez ciudades con más vendedores informales, y dispone de 13% de desempleo, un promedio superior a la media nacional; ubicándose así en el cuarto lugar de las ciudades con más índices de esta problemática. Se evidencia entonces, la necesidad de impulsar la creación formal de empresas, espacio que induce a la necesidad de una actividad económica general que impacte a diferentes sectores; el consolidar al TN induce a ello, ya que, por su naturaleza, es posible articular diferentes actividades, en consecuencia, emprendimientos que complementan la cadena de oferta. Como datos referentes, a tal urgencia, la Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá en el año 2023, indica que sólo el 34% de nuevas iniciativas se construyeron bajo la formalidad, además de una reducción considerable de la cantidad de empresas que no renovaron su registro mercantil al pasar de 7.023 a 6.623 para los periodos 2022 a 2023, respectivamente.

Municipios PDET.

Los 16 municipios del Caquetá se categorizan como territorios en Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET). Denominación dada por ser de mayor afectación por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, alta presencia de economías ilícitas (cultivos de uso ilícito y minería ilegal), además de debilidad institucional (Ardila, 2022). Algunas características por destacar de los PDET de Caquetá, son: el promedio de la población, la cual

está dentro de una proporción de jóvenes media; son territorios que presentan tendencia e índices de crecimiento debido a sus capacidades y recursos disponibles; tienen a su alcance el acceso a beneficios tributarios a través de la creación de empresas en Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado en Colombia (en adelante ZOMAC) (Barrera et al., 2022); en suma, la posibilidad de aumentar la oferta laboral al hacer uso de las ventajas competitivas, producto de los recursos naturales, se debe articular con la preservación y cuidado ambiental (DPN, 2021).

El Distrito propuesto también contempla contribuir a la construcción de paz involucrando a toda la población, especialmente a aquellos que han sufrido los impactos históricos del conflicto o que todavía enfrentan sus efectos. Este reto se aborda desde la inclusión, como se define en el PDM 2024-2027, la meta es lograr una inclusión efectiva que satisfaga tanto las necesidades básicas como específicas para el desarrollo socioeconómico de todos los habitantes, haciendo hincapié en aspectos como educación, salud, cultura y productividad. De tal forma, la propuesta se alinea con uno de los principios del acuerdo de paz: el desarrollo integral del campo, que busca equilibrar diferentes alternativas económicas, destacando el turismo como una opción clave que requiere inversión para generar visión empresarial y salvaguardar las economías campesinas y comunitarias.

De tal forma, el TN en esta sesión se visualiza como mecanismo para promover la integración social, el intercambio cultural y el desarrollo del territorio al ser articulado con sostenibilidad. El Acuerdo de Paz actúa como un impulso importante para esta actividad, ya que fomenta la construcción de un tejido social enfocado en el turismo y la paz. Esto conduce a la creación de cadenas de valor que mejoran la calidad de vida de las comunidades locales a través de prácticas responsables y sostenibles. El proyecto de transformación de Florencia a Distrito Especial busca ser un referente de iniciativas de reconciliación, facilitando acciones restaurativas que promueven la reconciliación entre los diferentes actores involucrados en el conflicto armado. Además de reconocer su diversidad, fomentando así la articulación y el diálogo para construir la memoria y la paz de manera colectiva.

En resumen, primero: este proyecto pretende contribuir al desarrollo de estrategias de comunicación y pedagogía para la reconciliación y la memoria, promoviendo la tolerancia, el respeto, la equidad y la participación de todos los actores involucrados en el proceso de construcción de paz en el territorio. Segundo, articular escenarios de paz con la conservación ambiental, siguiendo la línea de "hacer la Paz con la Naturaleza" lema del MADS (2024). Por lo tanto, la intención es organizar y dotar político-administrativamente al municipio de Florencia-Caquetá, con instrumentos que permitan formular acciones a partir de diagnósticos sobre lo ya construido, acercándose así a la realidad local, territorial y las diversas facetas de Florencia y el departamento en general.

Vías.

En América Latina, es evidente un problema respecto a infraestructuras viales, hecho que representa desventaja competitiva, traducida en aumento de costos, retrasos en procesos y en la interconexión de la población (Guzmán, 2015). En Colombia, es crucial destacar que los primeros afectados por la falta de una red vial adecuada son los pequeños productores de zonas rurales en municipios distantes. Quienes dependen de vías terciarias que, según datos del Grupo

Bancolombia, representan un desafío significativo para el desarrollo rural y el país en su conjunto. A pesar de constituir aproximadamente el 69% de todas las vías del país, estas son las más descuidadas, lo que contribuye a un ciclo de pobreza (Agudelo, 2022).

De ahí que las vías son caminos comunitarios que incrementan valor patrimonial y contribuyen a espacios de paz total, al permitir conexión entre las comunidades lo que ocasiona renacimiento de territorios histórica y económicamente reprimidos. Las vías pensadas desde el componente paz promueven la vida en el campo al agregar valor en la producción allí generada, con esto se facilitan nuevas oportunidades que mejoran la calidad de vida de la población en estos territorios con desigualdad y excluidos por la sociedad.

2.1.2 Análisis de contexto interno

- **Desde el punto de vista legal:**

Es importante mencionar que, el ordenamiento jurídico de la figura de Distritos Especiales en territorio colombiano es amplio. La Constitución Política le otorga la categoría de entidad territorial (Art.286 Superior); es decir, que gozan de “autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley” (Art. 287 Superior), y en virtud de ello gozan de los siguientes Derechos:

- Gobernarse por autoridades propias
- Ejercer las competencias que les correspondan
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones
- Participar en las rentas nacionales

Para la conformación de nuevas entidades territoriales en reiterada jurisprudencia Constitucional, esta Corporación ha indicado que para creación de Distritos Especiales se debe observar lo establecido en la Carta Política pues de ella emana la voluntad del poder constituyente, que desde 1991 tiene como objetivo una descentralización administrativa. Así las cosas, la creación de nuevas entidades territoriales debe hacerlo atendiendo a lo que en la Ley y Constitución se establezca, tal y como se señala *en la* sentencia C-646 de 2010 dispone:

“En las Sentencias C-503 de 1993, C-062 de 2002, C-183 de 2003, C-538 de 2005 y C-313 de 2009, las cuales serán reiteradas en la presente causa. Ha sostenido la Corte, que la determinación o señalamiento de las categorías de las entidades territoriales es un aspecto que debe estar definido directamente en la Constitución, pues en ellas se “expresan la voluntad del constituyente acerca de la organización política del Estado”. Conforme con ello, el artículo 286 de la Carta Política consagra que son entidades territoriales “los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (...)

Respecto del régimen aplicable a los Distritos Especiales menciona la Corte en la misma jurisprudencia que:

“En relación con el régimen jurídico aplicable a las entidades territoriales, esta Corporación ha dicho que la Constitución contempla dos modalidades. El de las entidades territoriales sujetas a régimen especial propio, siendo éste el caso del Distrito Capital (C.P., arts. 322 a 327), los distritos especiales (C.P., art. 328) y el del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (C.P., art. 310). Y el de las entidades territoriales sujetas a un régimen general u ordinario, que es la situación en que se encuentran las demás entidades no sometidas a regulación especial (C.P., arts. 297 a 321).

Tratándose de los distritos, los mismos han sido erigidos por la Constitución como entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron, en el propósito de dotarlos de un régimen político, fiscal y administrativo particular e independiente, distinto del previsto para los municipios, que le permita a sus órganos y autoridades gozar de facultades especiales para la promoción y desarrollo de sus territorios y habitantes, a partir de las condiciones muy particulares que presentan, y que los hicieron merecedores de su reconocimiento como tales. En reciente decisión, la Corte expresó al respecto, que el fin constitucional de elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, se expresa en los propios actos de constitución o reconocimiento de los mismos, en los que se ha dejado en evidencia, que lo que se busca con ello es “sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial”, sin perjuicio de que subsidiariamente, “en lo no dispuesto en éste, le sean aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario.”¹

La normatividad vigente en Colombia contempla principalmente:

Ley 1617 de 2013 (Régimen De Los Distritos Especiales)

Los Distritos Especiales como entidades territoriales dotadas de autonomía administrativa se encuentran sometidos a un régimen especial, que se materializa en la Ley 1617 de 2013 modificada por las Leyes 1955 de 2019 y 2082 de 2021, contiene las disposiciones que conforman el “Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos”². Su finalidad es promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos representan.

En este marco, las competencias administrativas sobre la cuales ejercerá la misionalidad de los tres (3) componentes del alcance de este proyecto son:

- **Desde la Conservación ambiental:**

¹ Ibíd.

² Artículo 1 de la Ley 1617 de 2013

Distrito de Conservación de Suelos y Aguas del Caquetá (DCSAC).

El municipio de Florencia dispone del Acuerdo 20 del año 1974, por el cual se creó el Distrito de Conservación de Suelos y Aguas del Caquetá (en adelante DCSAC). Este acuerdo se estableció con el objetivo de proteger el territorio de diversos enfoques, entre ellos el agrícola, y de orientar esfuerzos hacia la recuperación de suelos alterados debido a acciones destructivas como la deforestación y otras originadas por la ocupación humana. Este acuerdo se fundamenta en las consideraciones de la Ley 2ª de 1959 que estableció la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia, reconociendo la necesidad de proteger y recuperar los suelos y las aguas de la región.

El DCSAC se creó para enfocar esfuerzos en la recuperación de suelos alterados o degradados y en la prevención de fenómenos que causen dichas afectaciones. Este territorio es especialmente vulnerable debido a sus condiciones físicas y climáticas, así como por el uso que se le da.

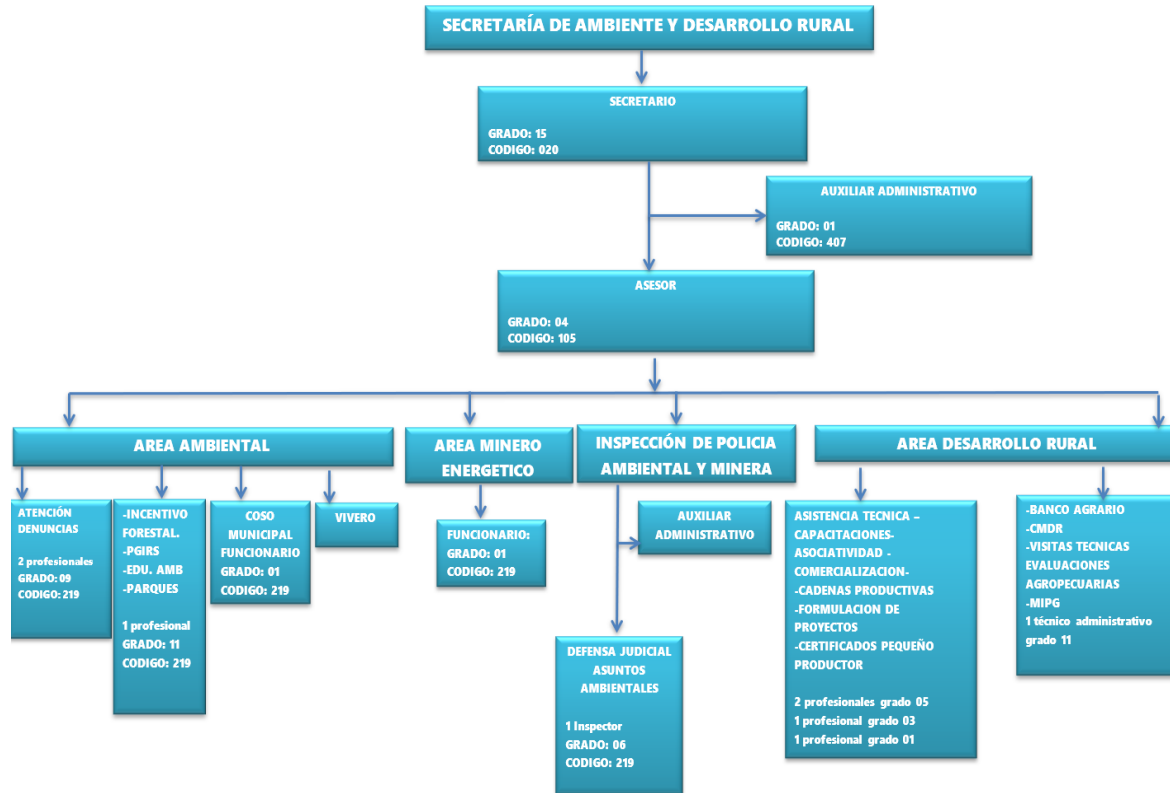
El DCSAC cubre parte de la cuenca del río Hacha (45% del total) en una extensión de 22.051 hectáreas (Corpoamazonia, 2005). El área del municipio de Florencia en el DCSAC se caracteriza por ser un ecosistema frágil y administrativamente insuficiente en términos de argumentos jurídicos, políticos y económicos para preservar los recursos allí existentes. El área del DCSAC fue definida por el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), en el uso de sus facultades legales y estatutarias, que involucraron la delimitación, reserva y administración del territorio con requerimiento de protección de aguas, bosques y suelos dentro de zonas de reserva. Esta asignación se realizó bajo el Decreto Ley 2420 de 1968, artículo 23 (literal b).

El acuerdo en mención se estableció por la necesidad de lineamientos para un desarrollo integral que coordine programas de uso racional de la tierra y de los recursos agua y suelos. No obstante, la realidad ha sido el desarrollo de actividades urbanas y extractivistas, con impactos significativos debido a la vulnerabilidad del ecosistema. Lo anterior, evidencia la necesidad de fortalecer medidas, a través de instrumentos jurídicos, políticos y económicos, necesarios para una gestión sostenible y efectiva de los recursos naturales del territorio, garantizando su conservación a largo plazo. Así materializar los ideales de conservación que han quedado en los escritos y discursos.

Actual estructura organizativa

En la administración municipal de Florencia, la secretaría encargada de promover la protección y sostenibilidad del patrimonio natural del municipio es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Rural (en adelante SADR). A través de la figura 7, se presenta la estructura organizacional:

Figura 2.
Organigrama



Fuente: tomada de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Rural de Florencia, Caquetá (2024).

La organización de la SADR dispone de jerarquía claramente definida, en la cúspide se encuentra el responsable del área quien es apoyado de forma técnica y estratégica por secretario y asesor, en el respectivo orden. Posteriormente, se observa con facilidad el campo de acción que abarca la SADR desde el nivel táctico a operativo, reflejando una gestión multidisciplinaria con roles y responsabilidades definidas, distribuidas en 4 grandes campos de acción. Dos de estos, están directamente vinculados con la propuesta de Distrito, y son ambiente y desarrollo rural.

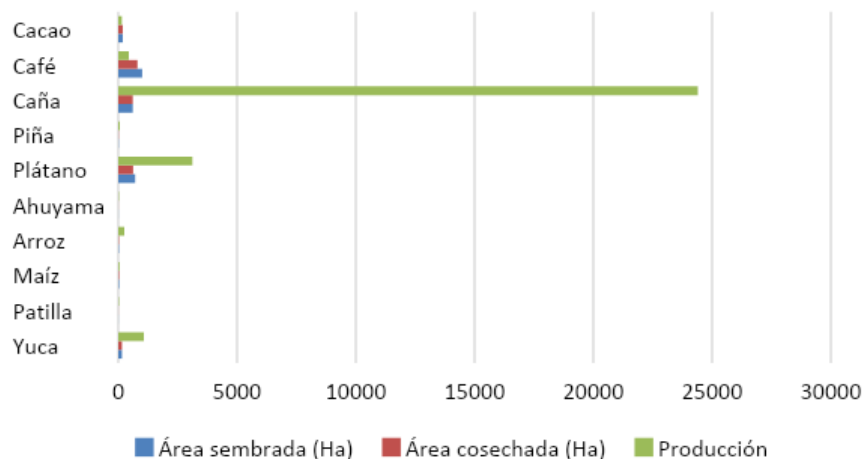
De ambiente, se pueden indicar los siguientes desafíos que la SADR debe asumir para solucionar:

- Baja protección de áreas protegidas y de reserva ambiental
- Baja reforestación y restauración de bosques
- Deterioro en aumento de fuentes hídricas
- Incumplimiento de la normatividad ambiental.

Por su parte el sector agrario, tiene su importancia debido a la tradicional participación en la economía, hecho que puede aprovecharse como opción dentro del desarrollo del modelo alternativo; dado que procesos, prácticas y productos agrícolas sostenibles, son de interés para la oferta turística. La figura 8 data la siembra y producción de cultivos (transitorios y permanentes) en área rural de Florencia.

Figura 3.

Índices de cultivos en el área rural de Florencia



Fuente: Información tomada del PDM “Hagamos grande a Florencia” (2024).

- **Desde el Turismo de naturaleza:**

El proyecto de Distrito busca materializar el TN desde mecanismos innovadores, educativos y de negocio, de ahí su connotación de sostenibilidad. Respecto a la innovación, es preciso indicar que es asumida desde la particularidad social, por la necesidad de desarrollar nuevas ideas y estrategias orientadas a reconfigurar el tejido empresarial, dado su énfasis en abordar los desafíos sociales de las comunidades en territorios con índices de pobreza (Merino, 2021). En cuanto al segundo mecanismo, se concibe la educación ambiental para inducir a cambios sociales, a través de la sensibilización sobre la conservación del ambiente y sus recursos, así como para crear valores y actitudes que promuevan su uso racional. El tercer aspecto, se justifica en la necesidad de impulsar la creación formal de empresas, lo cual requiere una actividad económica general que impacte a diferentes sectores.

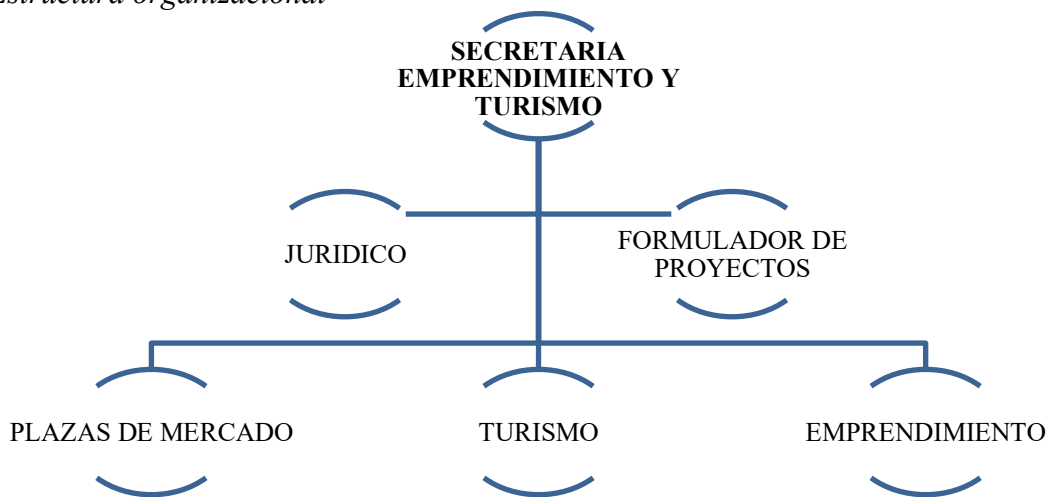
Para lograr lo anterior, se dispone de la línea estratégica "Desarrollo económico y hábitat" del PDM de Florencia 2024-2027 "Hagamos grande a Florencia", la cual muestra un compromiso claro hacia el desarrollo sostenible, a través de la promoción del TN como motor de crecimiento económico y conservación ambiental. Algunos puntos claves contenidos en la estrategia y directamente vinculados con la propuesta de transformación son:

- Comercio y turismo: a partir de los registros de 4,6 millones de viajeros internacionales arribados en Colombia a cierre de 2022, se observan estadísticas de crecimiento del sector turismo (Alcaldía de Florencia, 2024); escenario potencial para Florencia Caquetá, un territorio con ventajas competitivas en términos de biodiversidad. Es así como, para aprovechar las tendencias en el mercado, se requiere desarrollar infraestructuras adecuadas, promover servicios de calidad y fomentar la participación activa de la comunidad en la oferta turística; además de compromiso, articulación y participación entre entidad territorial, actores y comunidades locales.

- Trabajo: la economía significativa de Florencia está distribuida de la siguiente manera, comercio, prestación de servicios, y desarrollos industriales, con un 51%, 39%, 8,03% en su respectivo orden, datos que corresponden a cierre del año 2022 según la Cámara de comercio del municipio en mención. Tal situación, induce a la necesidad de desarrollar otros escenarios económicos, desde la perspectiva de sostenibilidad de los recursos; en tal sentido el TN se presenta como alternativa de diversificación, por ello se han realizado avances como ayudas técnicas y de capital para emprendimientos que tratan el desarrollo turístico a través de sus diferentes modalidades que son coherentes con la naturaleza.
- Ambiente: la estrategia como centro de acción debe proteger y conservar el ecosistema local con ello su riqueza paisajística, mitigando acciones destructivas que puedan afectar la biodiversidad y los recursos naturales del municipio.

Los esfuerzos por cumplir con mencionada línea se emiten desde la SET. La siguiente es la estructura organizacional de la misma, en ella se puede observar su distribución y los ejes de acción (Figura 9)

Figura 4.
Estructura organizacional



Fuente: tomada de la Secretaría de Emprendimiento y Turismo de Florencia, Caquetá (2024).

La división administrativa en su nivel táctico se centra en tres ejes de acción que representan el actual dinamismo económico de la ciudad; de ello, se enfatiza que quienes integran y desarrollan estos tres frentes en la economía del municipio en su mayoría son micro y pequeños empresarios.

Plazas de mercado.

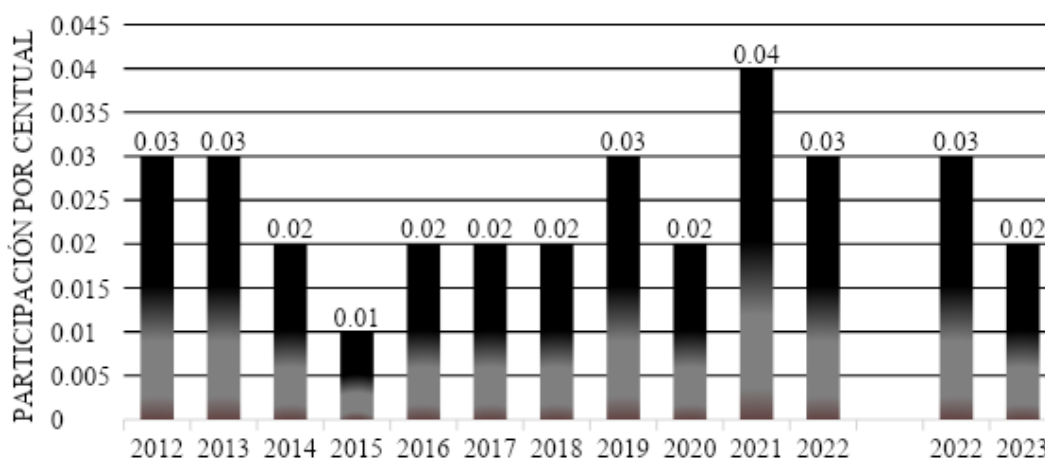
El municipio de Florencia dispone de dos plazas de mercado llamadas: la Concordia y La satélite. Para la SET estos espacios son de importancia ya que agrupan pequeños productores y emprendedores quienes generan desarrollo económico con sus productos frescos y locales, de tal forma las plazas de mercado son consideradas dentro de esta secretaría como motor de crecimiento económico y de alcance comunitario. Uno de los antecedentes de trabajo, es el

programa denominado: *Yo creo en la formación para el empleo y emprendimiento inclusivo - competitividad para el desarrollo turístico del municipio de Florencia* (Alcaldía de Florencia, 2024). Programa en busca articular las economías del municipio, e identificar ¿Cómo estas pueden potencializarse desde la gestión estratégica y competitiva?, lo anterior desde la formación y la inclusión.

Turismo.

La sección de turismo, ubicada en el centro de la distribución organizacional, refleja la proyección de esta actividad como eje central de dinamismo económico en el municipio de Florencia. En la figura 10, se presentan estadísticas sobre la actividad turística en los últimos doce años; esta información ha sido recopilada a partir de un análisis de la participación local en el contexto nacional.

Figura 5.
Llegada de extranjeros no residentes a Caquetá



Fuente: información tomada de la Alcaldía de Florencia, citando a MINCIT - Migración Colombia (2023).

En el anterior gráfico se observa que de la totalidad de extranjeros que arribaron a Colombia, con destino específico a Caquetá durante el intervalo de tiempo de 2012 a 2023 fluctuó entre 0,3%, 02%, e incluso 0,4 %. Tal porcentaje de participación está relacionado con las variables presentadas en la tabla 5.

Tabla 5.

VARIABLES RELACIONADAS CON EL TURISMO

Indicador	Año Completo			Año Acumulado*			Último Mes
	2021	2022	Var. %	2022	2023	Var. %	
Área aprobada bajo licencia de construcción con destino a alojamiento [1]	0	1.784	Inf	1.784	830	-53.5	Noviembre
Visitantes parques nacionales naturales	0	0		0	0	NaN	Noviembre
Visitantes extranjeros no residentes [2]	514	992	93,0	844	903		Noviembre
Pasajeros aéreos nacionales	48.317	63.785	32,0	58.102	47.841	-17.7	Noviembre
Pasajeros aéreos internacionales	0	0		0	0	NaN	Noviembre

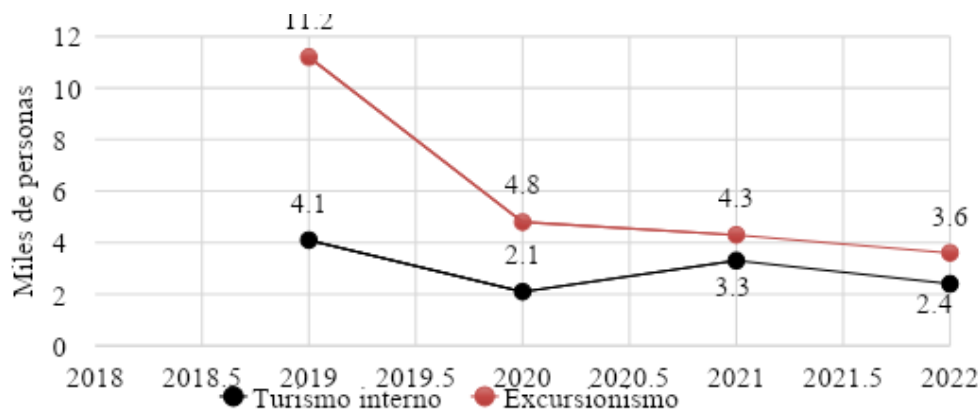
Fuente: información tomada de la Alcaldía de Florencia, citando a DANE, Parques Nacionales Naturales; MINCIT - Migración Colombia - Aerocivil (2024).

La tabla anterior, muestra el comportamiento de las principales variables y sus niveles de participación en la economía del turismo. Las cuales permiten medir las variaciones en sus respectivos campos.

A continuación, se presentan, las variaciones que ha presentado el sector en el departamento de Caquetá y, específicamente, en el municipio de Florencia. En este sentido, se puede indicar que la medición se realiza a través de dos modalidades: turismo interno y excursionismo, observándose que este último es significativo en términos de turistas, tanto para el departamento como para su municipio capital.

En el departamento, el excursionismo estableció un margen de diferencia de 73% y 70% frente al turismo interno en los años 2019 y 2020. No obstante, las dos modalidades turísticas tuvieron una caída significativa en el año 2020, hecho relacionado con la crisis sanitaria de la época: COVID 19. Sin embargo, en los dos años siguientes se presentó una participación equitativa entre las dos formas de turismo, aunque con tendencia a la baja (figura 11). En complemento es posible visualizar las tres ciudades principales de donde provienen los turistas que permiten estos resultados (figura 12).

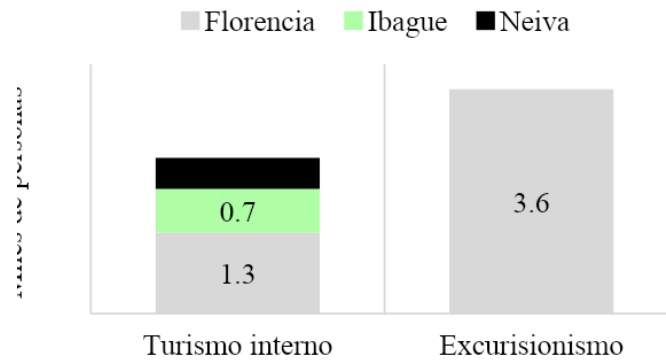
Figura 6.
Visitantes internos destino Caquetá



Fuente: Información tomada de la Alcaldía de Florencia citando Encuesta de Gasto Interno en Turismo – EGIT (2022).

Figura 7.

Origen de los turistas

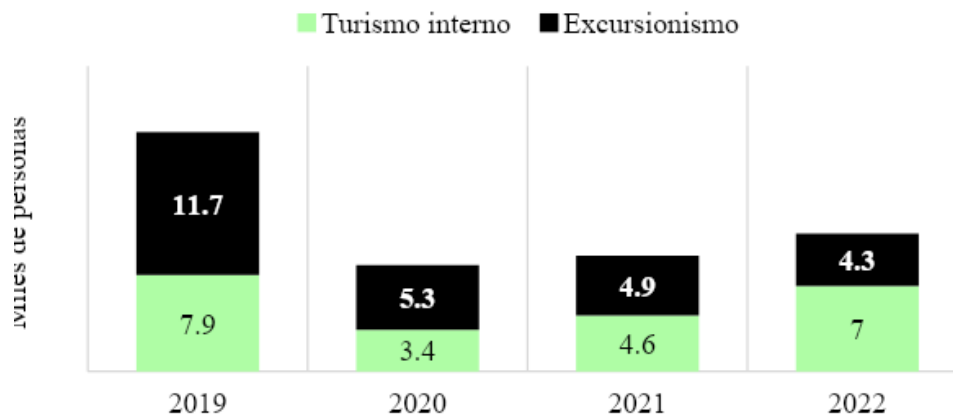


Fuente: Información tomada de la Alcaldía de Florencia citando a Encuesta de Gasto Interno en Turismo – EGIT (2022).

De igual forma para el municipio de Florencia, el excursionismo reflejó un margen de diferencia superior, el cual está alrededor de mínimo 2 mil personas para los años de análisis. Además de representar, menor gasto promedio diario en variables básicas como lo son: alimentación, transporte y alojamiento. En las siguientes gráficas es posible visualizar lo dicho (Figura 13, y 14).

Figura 8.

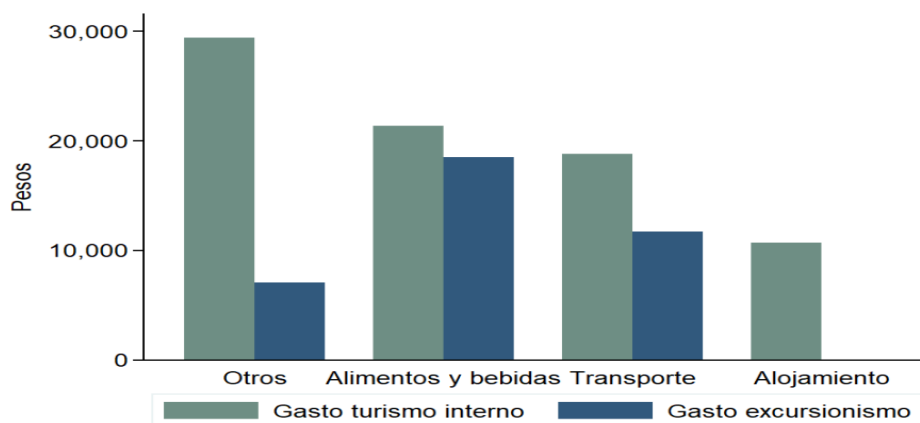
Visitantes internos origen Florencia



Fuente: Información tomada de la Alcaldía de Florencia citando Encuesta de Gasto Interno en Turismo - EGIT (2022).

Figura 9.

Gasto promedio diario



Fuente: Información tomada de la Alcaldía de Florencia citando a Encuesta de Gasto Interno en Turismo - EGIT (2022).

En suma, se dispone de estadísticas desde los años 2017 a 2023 respecto número de vuelos comerciales con destino a Florencia, Caquetá (tabla 6), datos que documentan un balance de crecimiento gradual durante los años de análisis. Observándose un antes y después de la crisis sanitaria, siendo el año 2022 el de mejor resultado después de esta problemática mundial.

Tabla 6.

Vuelos comerciales destino Florencia.

MES/AÑO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Enero	97	116	126	161	79	119	115
Febrero	96	100	121	156	73	110	101
Marzo	104	102	135	110	84	128	126
Abril	96	111	128	0	78	128	97
Mayo	102	102	134	0	89	127	96
Junio	106	108	123	0	97	108	89
Julio	105	114	119	0	97	136	91
Agosto	116	117	128	0	112	134	93
Septiembre	103	112	135	12	104	118	93
Octubre	116	119	181	43	115	122	91
Noviembre	111	97	159	64	118	108	91
Diciembre	107	115	157	69	120	132	89
Total	1259	1313	1646	615	1166	1470	1172

Fuente: Información tomada de la Alcaldía de Florencia (2024).

Otro de los registros, son indicadores que permiten visualizar un panorama sobre las oportunidades y capacidad de oferta de servicios turísticos, esto para el año 2022, y son: un total de pasajeros nacionales de 34.160, frente a 555 visitantes extranjeros (equivalencia de tan solo 1,6% de visitantes extranjeros frente a la cantidad de nacionales). En términos de disponibilidades, para alojar y hospedar visitantes fue de 2797 camas, y para la oferta de servicios turísticos, 315 prestadores activos contaron con RNT (Alcaldía de Florencia, 2024). Adicionalmente, la SET ha identificado a los actores claves para el desarrollo de esta actividad económica, quienes se categorizan en orden internacional, nacional y local, y su participación es según sus facultades: entidades público, privadas, gremios, asociaciones, la academia, clúster (Alcaldía de Florencia, 2024).

Por otra parte, el municipio cuenta con la figura de Consejo Municipal de Turismo, este ha permitido el desarrollo de espacios de gobernanza a través del objetivo de “promover el desarrollo del sector turístico del municipio de Florencia a través de parámetros de competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos” (Alcaldía de Florencia, 2024).

Lo anterior, son registros que proyectan potencialidades por aprovechar, sin embargo, se identifican vacíos respecto a información más específica y precisa, dado que la secretaría no dispone de instrumentos estratégicos que documenten estadísticas y antecedentes del total funcionamiento del sector turismo, realidad que a la fecha inhibe la articulación de esfuerzos para la toma de decisiones estratégicas, como también el realizar una planificación efectiva orientada a resultados, y hacer sólida la oferta de turismo en el territorio. Esto suscita la necesidad de la SET de un instrumento que contemple un planteamiento estratégico, a partir de un diagnóstico íntegro y de amplio alcance, el cual debe involucrar a los prestadores de servicios turísticos, sus productos y servicios, las rutas, junto con los niveles de demanda. Además de contemplar a los demás integrantes de la cadena de valor, quienes participan con servicios complementarios. La construcción de tal información va a permitir establecer la vocación turística del territorio (Alcaldía de Florencia, 2024). Se indica que mencionado documento está en construcción, y será guía para que el Distrito disponga de datos sobre la dinámica del sector que espera potencializar y ubicar como centro de la economía de Florencia.

Emprendimiento.

Desde la SET se han realizado esfuerzos por generar dinamismo, a su vez que apoyo económico y perdurabilidad en el tiempo de los emprendimientos, ya que se conoce que en su mayoría quienes deciden emprender en Florencia, se caracterizan por la falta de habilidades para gestionar empresas, y de recursos para su mantenimiento o sostenimiento en el mercado (SET, 2024b); entre los esfuerzos realizados, es válido destacar, acciones y propuestas por la promoción de actividades turísticas, visionándolas desde la concepción de sostenibilidad y competitividad para el municipio y región. En tal sentido, la creación del distrito con facultades propenderá por dar continuidad a las acciones avanzadas, y por fortalecer la cooperación de entidades que han contribuido con los primeros inicios del turismo, como alternativa para la economía de Florencia.

Evidencia de lo anterior la administración municipal en el anterior periodo, entregó ayudas por valor aproximado de \$ 90.000.000 millones de pesos MCTE a 75 emprendedores, quienes

fueron parte del programa llamado: Florencia Emprende, el cual tuvo énfasis en la financiación y la materialización de proyectos (Alcaldía de Florencia, 2024). En este caso el tipo de propuestas involucraron ecoturismo y negocios verdes, dado el enfoque de emprender por la sostenibilidad y resiliencia de la región.

- **Desde la Paz:**

La falta de una secretaría o área dedicada a los temas de paz en la administración municipal de Florencia, Caquetá, es una omisión que obstaculiza el desarrollo de iniciativas integrales en este ámbito. Sin estructura organizativa y antecedentes de procesos de integración social, reconciliación social y memoria, los procesos que prioricen la paz son inexistentes, y los escenarios para el diálogo y la colaboración entre comunidades son débiles. En tal sentido, es evidente la falta de intersección entre la conservación ambiental y la paz, como lo plantea la propuesta de Distrito, a pesar de que la sostenibilidad ambiental es crucial para la construcción de comunidades resilientes, y para el desarrollo de la actividad turística. Es fundamental reconocer que la paz va más allá, de la aparente ausencia de grupos al margen de la ley, y de disponer registros de víctimas en el RUV, este debe ser un proceso activo con plan de acción que promueva la cohesión social.

2.2 PROPUESTA INSTITUCIONAL

2.2.1 Ruta de transformación institucional

Los escenarios arriba mencionados, suman a la importancia de consolidar el proyecto, ya que es crucial conservar la biodiversidad y proteger sus ecosistemas; a tales necesidades es fundamental, fomentar la implementación de prácticas sostenibles que pueden ser apoyadas de manera conjunta por el municipio de Florencia, con el objetivo de desarrollar capacitaciones sobre técnicas agrícolas sostenibles, que no dependan de la ampliación de la frontera agrícola (agroforestería, rotación de cultivos, uso de abonos orgánicos y conservación del suelo); de esta forma, combatir la deforestación y diversificar la generación de ingresos donde se incluye el TN, junto con la producción y venta de productos forestales no maderables, como frutas, nueces y plantas medicinales, acompañado del acceso de los campesinos a mercados justos y sostenibles para sus productos agrícolas y forestales, lo que les permite obtener precios justos por sus productos y reducir la presión sobre los recursos naturales (García et al., 2022b).

Ante la realidad económica histórica y actual, son necesarios nuevos lineamientos alrededor del acuerdo 20/194, debido a su finalidad de sustracción y protección de este territorio.

La ruta de trabajo que materializa el alcance del proyecto contempla:

- Proyecto de acto legislativo
- Proyecto de Ley
- Proyecto de Acuerdo municipal

Entrando en materia de la estructuración, definición y creación de una nueva entidad territorial bajo la modalidad de Distrito Especial, la Ley 1617 de 2013 taxativamente menciona los

requisitos sin los cuales no podrá erigirse un nuevo Distrito dentro de la organización territorial de la Nación (Art.8).

“ARTÍCULO 124. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS.
Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, el cual quedará así:

- 1. Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, de acuerdo con el último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras, ser capital de departamento, municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco.*
- 2. Presentar un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o para el desarrollo de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación.*
- 3. Presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades.*
- 4. Presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013.*
- 5. Contar con concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, o el organismo que haga sus veces, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.*
- 6. Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales. (...)*

En este sentido, le Corresponde a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la *determinación y modificación* de los Distritos Especiales ya establecidos desde la carta Política. (Art.9 Ibidem)

Por otro lado, en el Decreto 1576 de 2022, para la efectiva aplicación de la disposición referida, se clarifican, precisan y desarrollan los requisitos para la creación de distritos, y la forma en que deben observarse, así como el procedimiento y los mecanismos que permitan evidenciar su cumplimiento.

Asimismo, se establece de manera específica la forma en que deben ser acreditados y el alcance de cada uno de estos, a efectos de fortalecer y consolidar la constitución de estas entidades territoriales.

2.2.2 Cadena de valor: resultados

Considerando los bajos índices de visitantes al municipio de Florencia, y a su departamento en general. Se debe considerar dentro los resultados esperados un incremento gradual según la tendencia ya presentada. Tales resultados deben corresponder a los siguientes aspectos:

- **Producto:** servicios de TN sostenibles, anudando esfuerzos con los actuales operadores turísticos, fomentando y/o creando la constitución de nuevos.
- **Efecto:**
Corto plazo: puesta en marcha al modelo estratégico de turismo, como actividad económica sostenible y alternativa. En la cual se dará una dinámica de negocio con posibilidades de ingreso para emprendedores sin excluir por tamaño.
Mediano plazo: Cambio de imagen y percepción para el municipio en su conjunto.
- **Impacto:**
Mediano plazo: mejora de los índices de ingresos per cápita que están por debajo de la línea de pobreza, reducciones de índices de desempleo y fomento del emprendimiento.
Largo plazo: sólida construcción del modelo alternativo de desarrollo, reducción de índices de pobreza, mejoras en infraestructura, acceso y el valor agregado de conservar la disponibilidad de capital natural.

2.2.3 Cadena de valor: procesos

Objetivo: Dar continuidad a los esfuerzos por generar dinamismo económico en el sector turístico con sostenibilidad, asignando niveles de competitividad y valor agregado.

Básicamente el trabajo de la SET está enfocado hacia la construcción de tejido empresarial, de tal forma en conjunto con la SADR debe promover la conservación del patrimonio natural y cultural del territorio. Para lograrlo, es necesario diseñar estrategias que faciliten la articulación de los actores del sector turístico, dado que este contempla la actividad económica por potencializar a través de la propuesta de Distrito. En suma, las estrategias deben contemplar los posibles impactos al intensificar el turismo, teniendo en cuenta la complejidad de este modelo de desarrollo, la cual es derivada de su alcance en términos de espacio, de la cantidad de participantes, y de las particularidades del territorio amazónico.

Es así como, se propone: primero, alineación de los procesos ya adelantados y materializar la inclusión de la paz en ellos, abordando así desafíos de amplio alcance. Segundo, determinar impactos específicos que se pueden ocasionar en los ecosistemas, y con ello la definición de rutas finales para la oferta de los servicios de TN, recordando que el énfasis es la sostenibilidad para el ambiente, y la sociedad.

Por tanto, la propuesta de ajuste estará enmarcada en desarrollar programas, proyectos, acuerdos y demás que se fijen en la formulación definitiva. De esta forma, alcanzar los resultados

esperados y garantizar mejoras para el territorio. En este sentido, se presentan algunas líneas de acción del PDM "Hagamos Grande a Florencia" 2024-2027 para la SADR y la SET, relacionadas con la conservación ambiental y el turismo, como punto de partida (tablas 7, 8, y 9).

Tabla 7.

Fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos (SADR)

Acción	Contribuye a la construcción de Paz
Vigilar la calidad del aire	Si
Monitorear fuentes de contaminación auditiva	Si

Fuente: información tomada de la Alcaldía de Florencia (2024).

Tabla 8.

Conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos (SADR)

Acción	Contribuye a la construcción de Paz
Restauración de ecosistemas	Si
Reforestación	Si
Producción de plántulas	

Fuente: información tomada de la Alcaldía de Florencia (2024).

Tabla 9.

Programa: productividad y competitividad de las empresas colombianas (SET)

Acción	Contribuye a la construcción de Paz
Construcción sendero turístico	Si
Apoyar y fomentar la modernización y fomento de la innovación empresarial	Si
Asistencia y acompañamiento en el área productiva y de gestión	Si
Servicio de apoyo financiero para la competitividad turística	Si
Promoción turística	Si

Fuente: información tomada de la Alcaldía de Florencia (2024).

2.2.4 Propuesta de fortalecimiento y desarrollo de capacidades

De acuerdo con los tres componentes que integran la propuesta de Distrito, se necesitan acciones generales que establezcan sinergia entre los campos involucrados, sin llegar a incurrir en cambios estructurales que representen aumento de costos. Las acciones son las siguientes:

Creación de equipos interdisciplinarios

Actualmente, cada secretaría cumple funciones específicas correspondientes a las necesidades socioambientales, y económicas de la población del municipio de Florencia. No obstante, para materializar la propuesta de Distrito, es indispensable establecer redes de colaboración entre la SADR y la SET, de esta forma evidenciar procesos de reconciliación, y acciones restaurativas, anudado a la conservación ambiental, y a la oferta turística, cuestiones de importancia para construir desarrollo y paz colectiva.

Redes de cooperación interinstitucional, y transaccional

El desarrollo del modelo alternativo debe darse a través de la gestión de los equipos interdisciplinarios, quienes deben orientar sus esfuerzos por establecer nuevas redes de colaboración, en este caso con organizaciones gubernamentales, sector público y privado de orden nacional. Estos vínculos van a generar experiencias, acompañamiento, asesoría técnica y estratégica, además de recursos monetarios. A continuación, se presentan unas líneas de acción para la eventual búsqueda e interrelación de las redes de colaboración:

- Mapeo de stakeholder de índole nacional e internacional
- Definición de metas compartidas
- Espacios de diálogos y acuerdos para la cooperación
- Formalización de acuerdos
- Desarrollo de programas y/o proyectos
- Feedback en la ejecución
- Evaluación de resultados

Definición del modelo de desarrollo de TN sostenible

Como se relaciona en la información justificante y de diagnóstico la economía de Florencia Caquetá es poco diversificada, y de baja escala. Por ello, el trabajo macro será definir un modelo de desarrollo basado en el TN enfático en la sostenibilidad de los recursos existentes. El modelo, contemplará la siguiente estructura:

- Principios del modelo
- Objetivos del modelo
- Estrategias de desarrollo
- Beneficios socioambientales y económicos para el territorio
- Identificación de efectos negativos de tipo socioambientales, y su respectivo plan de mitigación
- Desarrollo turístico
- Indicadores
- Seguimiento, monitoreo, evaluación, y retroalimentación

4. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario indicar que el proyecto de ley no genera impacto fiscal. Aun así, se insta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que durante la discusión de esta iniciativa exprese la proyección del impacto que causaría sobre el Presupuesto General de la Nación, si así se causara de conformidad a lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia 0-315 de 2008, así:

Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes.

5. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir “(...) *un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286*”; el presente proyecto de ley no presenta conflictos de interés dado que no establece disposiciones que generen beneficios particulares, actuales y directos para los congresistas o las personas relacionadas con estos en los grados determinados por la ley.

Esto no exime al congresista que así lo considere de declarar los conflictos de intereses en los que considere que pueda estar inmerso.

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento con los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992 presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la Honorable Comisión dar primer debate al Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo N° 012 de 2024 Senado *“Por medio de la cual se otorga la calidad de Distrito Especial de conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz a Florencia, Caquetá, y se dictan otras disposiciones”*, de conformidad con el texto radicado originalmente.



ARIEL AVILA MARTÍNEZ

Honorable Senador

Partido Alianza Verde

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 012 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE OTORGA LA CALIDAD DE DISTRITO ESPECIAL DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL, TURISMO DE NATURALEZA Y PAZ A FLORENCIA, CAQUETÁ, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el siguiente inciso y párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Florencia Caquetá se organiza como *Distrito Especial de Conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz*. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

Parágrafo: La ciudad de Florencia como *Distrito Especial de Conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz* y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La Ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes para la conservación del ambiente, la promoción del turismo de naturaleza y la paz.

Artículo 2º. Adiciónese el siguiente inciso y párrafo al artículo 328 de la Constitución Política:

La ciudad de Florencia Caquetá se organiza como *Distrito Especial de Conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz*.

Parágrafo: Los municipios que eventualmente constituyan el área metropolitana en la que participe el municipio de Florencia Caquetá, podrán acceder a los beneficios del *Distrito Especial de Conservación Ambiental, Turismo de Naturaleza y Paz* de Florencia Caquetá, de conformidad con la Ley que lo reglamente. No obstante, se garantizará la continuidad de las funciones y competencias propias de cada uno de los municipios.

Artículo 3º. Las normas especiales que se expidan con ocasión del presente Acto Legislativo sobre régimen político, administrativo y fiscal se aplicarán a los demás Distritos Especiales que así lo consideren.

Artículo 4º. Vigencia. Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación

De los Honorables Congresistas,



ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Honorable Senador
Partido Alianza Verde