



Bogotá Reverdece

Participación, confianza y decisión



MISIÓN HUMEDALES DE BOGOTÁ



Componente jurídico y normativo



Constanza Atuesta Cepeda
Contrato SDA - CPS - 20202481



SECRETARÍA DE
AMBIENTE



Contenido	Página
I. Tabla de contenido.....	2
II. Introducción.....	3
III. Esquema de trabajo.....	5
IV. Identificación de Barreras.....	7
i. Línea de tiempo de humedales de Bogotá, D.C.....	7
ii. 8 Barreras para la gestión integral desde la perspectiva jurídica.....	69
V. Recomendaciones de ajustes normativos y actuaciones jurídicas para una gestión integral.....	81
i. 11 recomendaciones jurídicas para una gestión integral de los humedales.....	83
VI. Referencias y Bibliografía.....	110



II. Introducción

La Secretaría Distrital de Ambiente, buscando generar insumos y recomendaciones de alto nivel técnico, así como una discusión participativa con los actores involucrados sobre los retos y oportunidades para una gestión integral de los humedales, conformó un equipo multidisciplinario para llevar a cabo la “Misión para la Gestión Integral de los Humedales del D.C.”.

Esta Misión tuvo como objetivos principales los siguientes: (i) identificar las principales barreras financieras, técnicas, jurídicas y administrativas que impiden una efectiva gestión de los humedales en Bogotá, (ii) generar insumos técnicos, documentos y recomendaciones para la actualización de la Política Distrital de Humedales, Planes de Manejo Ambientales (PEDH) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), (iii) proponer un portafolio de intervenciones para su recuperación diferenciada, (iv) generar una caja de herramientas para fortalecer la gestión integral de los humedales del D.C., (v) diseñar e implementar una agenda para orientar discusiones de política pública y ordenamiento territorial para estos ecosistemas de importancia rural y urbana para la ciudad de Bogotá que permitan proponer un nuevo enfoque de gobernanza para los humedales del D.C.

En el marco de la Misión, se ha convocó mi participación como experta jurídica, con el objeto de prestar los servicios profesionales para dar orientaciones y recomendaciones sobre el manejo jurídico orientadas a la gestión integral de los humedales de Bogotá.

Como resultado de las orientaciones recibidas y los acuerdos realizados en el marco de las reuniones de la Misión, así como lo previsto en el Contrato SDA – CPS - 20202481, se definió un esquema de trabajo a partir del cual se avanzó en las obligaciones contractuales individuales a partir de discusiones y trabajos colectivos para la producción de documentos, informes y presentaciones en algunos casos integrados y en otros individuales.

Los aportes desde el componente jurídico a la producción colectiva de la misión han sido y aún están siendo integrados en los documentos colectivos a saber: 1. Documento integrado de barreras para la gestión integral de los humedales. 2. Recomendaciones en forma de ficha para el Plan de Ordenamiento Territorial. 3. Caja de Herramientas. Portafolio de intervenciones. No obstante, en este documento se recogen estos insumos realizados desde el componente jurídico al trabajo de la misión y su alineación con las obligaciones contractuales individuales se ilustra en la siguiente tabla.



OBLIGACIONES	PRODUCTO FINAL
1. Prestar apoyo jurídico y normativo a la Misión para la gestión integral de los Humedales del D.C	DOCUMENTO COMPONENTE JURÍDICO MISIÓN DE HUMEDALES.
2. Identificar las principales barreras jurídicas que impiden una efectiva gestión de los humedales en Bogotá.	LINEA DE TIEMPO Y BARRERAS
3. Desarrollar las propuestas técnico-jurídicas de recategorización de los PEDH en el marco del POT.	RECOMENDACIONES. AJUSTE DE CATEGORIAS
4. Generar recomendaciones para la actualización de la Política Distrital de Humedales, desde el ámbito jurídico y normativo	RECOMENDACIONES. MANDATO DE ENFOQUE PREVALENTE
5. Presentar las recomendaciones en el manejo jurídico de las obras de infraestructura existentes y proyectadas en los humedales urbanos y rurales del D.C.	RECOMENDACIONES. REVISIÓN DE OBRAS EN CURSO. INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN INTEGRAL PREVIA. INSTRUMENTO PARA CRUCES DE ESTRUCTURAS EN POT
6. Generar insumos para una caja de herramientas para la toma de decisiones sobre la gestión integral de los humedales de Bogotá, en el ámbito jurídico y normativo	CAJA DE HERRAMIENTAS Y 6 HERRAMIENTAS PROPUESTAS, 2, 3, 4, 8, 11 Y 12
7. Propuesta de una ruta para la declaración y/o incorporación de nuevos humedales en la Estructura Ecológica Principal del Distrito.	RECOMENDACIONES. RUTA PARA LA CREACIÓN Y AMPLIACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS
8. Propuesta de opciones jurídicas para la compensación de impactos ambientales u otros efectos negativos de proyectos y/o intervenciones en los humedales del Distrito	RECOMENDACIONES. REVISIÓN DE OBRAS EN CURSO. INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN INTEGRAL PREVIA. INSTRUMENTO PARA CRUCES DE ESTRUCTURAS EN POT
9. Definir propuestas jurídicas y normativas para la construcción de un portafolio de intervenciones orientadas a la recuperación de los Humedales del Distrito.	PROPUESTAS DE AJUSTES NORMATIVOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS PARA SUPERAR BARRERAS
10. Recomendaciones jurídicas para la articulación de los sistemas distrital y nacional de áreas protegidas y/o una posible ruta de homologación de algunas áreas de humedales del Distrito.	RECOMENDACIONES

Tabla de alineación de obligaciones con el contenido del producto o documento final.



III. Esquema de trabajo

El esquema de trabajo utilizado por la misión se ilustra en el siguiente gráfico.



En un primer momento se avanzó en la construcción de los diagnósticos temáticos que atienden a los componentes de la misión a saber: Biológico y ecológico, hidrológico e hidráulico, urbanístico, jurídico, social y de gobernanza y financiero.

El diagnóstico jurídico fue realizado a partir de la generación de un análisis jurídico estructurando una línea de tiempo, el cual se presentará en detalle en el siguiente capítulo del presente documento.

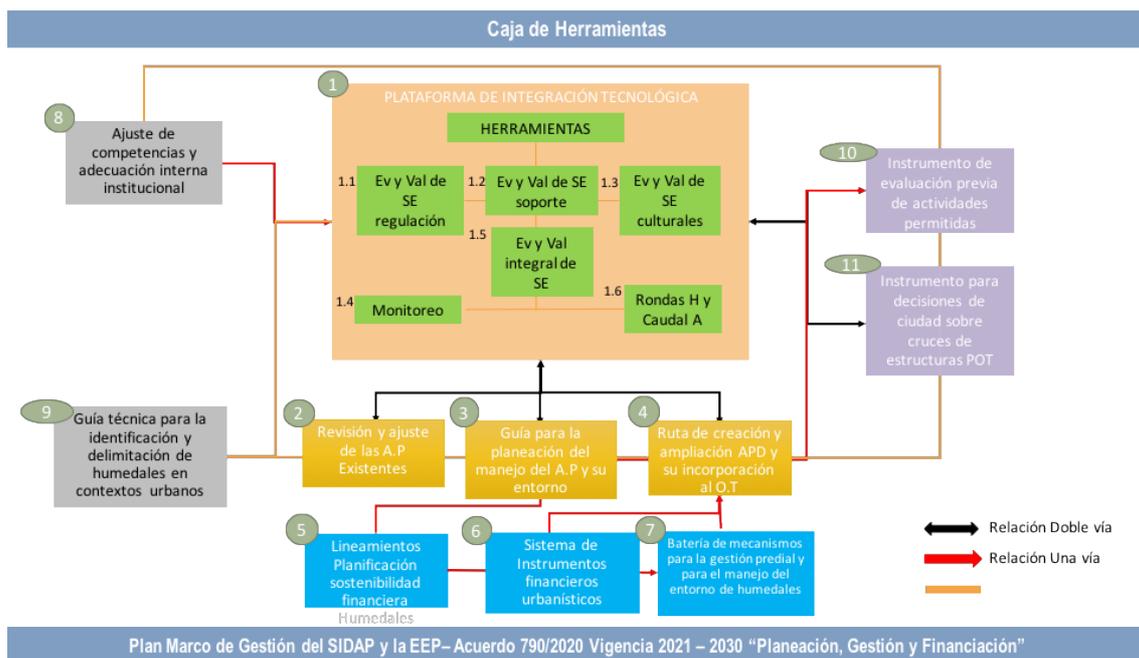
Posteriormente se avanzó en identificación de barreras, las cuales resultan de la valoración desde la perspectiva jurídica de aquellas limitantes que inciden negativamente en la gestión integral de los humedales por parte del Distrito. Esta identificación de barreras desde el enfoque jurídico fue aportada a la Misión para el ejercicio de integración que dio como resultado la generación de un documento colectivo contentivo de todas las barreras advertidas por el equipo.

A partir de este proceso integrador, la misión se ocupó de avanzar en la construcción de recomendaciones que permitieran superar las limitantes advertidas. Estas recomendaciones fueron planteadas en un primer lugar de manera general, como acciones necesarias para derrumbar las barreras. Posteriormente varias de ellas fueron siendo encaminadas en diferentes sentidos atendiendo a los productos esperados de la misión. Es así como algunas de ellas fueron propuestas como ajustes dentro del proceso del Plan de Ordenamiento Territorial. Para estos efectos se produjeron colectivamente 9 fichas, que abordaron las siguientes temáticas:



- Estructura Ecológica Principal
- Sistema hídrico y conectividad regional
- Sistema Distrital de Áreas Protegidas
- Planeación del Manejo de las áreas protegidas y su entorno
- Delimitación y declaración o redelimitación de áreas protegidas
- Compensaciones y mecanismos para delimitación y declaración de áreas protegidas o redelimitación
- Cruces entre estructuras del ordenamiento Territorial (SDAP)
- Competencias en la gestión del SDAP
- Instrumentos financieros

Posteriormente, la misión avanzó en la identificación de instrumentos existentes o que debieran ser diseñados, que permitieran superar las barreras, estructurando de esta manera una caja de herramientas para la gestión integral de los humedales. La estructura de la caja de herramientas es la siguiente:



Finalmente se avanzó en la estructuración de un portafolio de intervenciones, el cual se encuentra en proceso de integración. Los aportes jurídicos con ese propósito están incluidos en este documento.



IV. Identificación de Barreras

i. Línea de tiempo humedales de Bogotá, D.C. 30 años de historia de los humedales en Bogotá D.C., contada desde las normas, las políticas, los conceptos técnicos y los arreglos institucionales y sociales

1. Criterios para el diseño de la línea de tiempo

La identificación de barreras en la gestión de los humedales del Distrito Capital a partir de un análisis jurídico requiere aproximarnos a la relación establecida entre la sociedad civil, la institucionalidad y los humedales. Esta relación puede ser vista a través de la revisión del ordenamiento jurídico en el cual se expresan en el tiempo las decisiones o acuerdos para manejar de los humedales.

Colombia es un país donde abunda la producción de leyes, acuerdos, decretos, resoluciones y en general de instrumentos jurídicos en los cuales ponemos la esperanza de resolver los problemas que atañen a nuestra sociedad. No obstante lo anterior la revisión del marco jurídico que abordaremos en adelante, implicará el análisis de los siguientes instrumentos:

- Normas y políticas expedidas por el Distrito desde 1990 a la fecha y que están específicamente referidas a la gestión de los humedales. Estas disposiciones contenidas en Acuerdos emanados del Concejo, Decretos expedidos por el Alcalde y resoluciones expedidas por entidades administrativas distritales, constituyen el eje central de la línea de tiempo. En este punto fue absolutamente relevante el aporte recibido de la Oficina Jurídica, así como de las Subdirecciones de Ecosistemas y ruralidad y Política de la Secretaría. Particular cuidado se tuvo en la revisión de los Decretos que adoptan o revisan el Plan de Ordenamiento Territorial, incluso frente al conocido como MEPOT, que aunque fue retirado del ordenamiento jurídico al ser declarado nulo, estuvo vigente durante un tiempo. En este punto los aportes recibidos de Gabriela Niño fueron fundamentales. También se incluye, por oportuna sugerencia del profesor Gustavo Wilches, el Acuerdo de Emergencia Climática (Acuerdo No.790, 2000), el cual sin duda será el faro que ilumine el diseño y discusión del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Normas y políticas expedidas por el Congreso de la República o el Gobierno Nacional que están específicamente relacionadas con la gestión de los humedales. Si bien estas normas tienen un ámbito nacional, constituyen normas de superior jerarquía, su aplicación no excluye el Distrito Capital y deben constituir la base de la regulación específica de los humedales distritales, la cual está sujeta a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario contemplados por la Ley 99 de 1993



(Art. 63) para el ejercicio de funciones ambientales por parte de las entidades territoriales.

- Fallos judiciales relevantes en la protección jurídica de los humedales. El reconocimiento de los humedales como áreas sujeto de protección especial en el Distrito Capital ha sido referenciado en varias oportunidades durante los diálogos y entrevistas sostenidas durante la misión, con un origen en los reclamos de la sociedad civil a la administración pública. Esto es evidente al reparar en la existencia de un número muy significativo de acciones judiciales públicas interpuestas por ciudadanos y organizaciones, buscando prevenir o corregir daños ocasionados a estos ecosistemas con actuaciones u omisiones del Estado o incluso de particulares.

El papel de los actores, así como de los jueces y despachos judiciales ha sido muy relevante en la gestión de los humedales. La Secretaría Distrital de Ambiente, así como Byron Calvachi suministraron información importante para complementar la identificación de los fallos judiciales. No obstante lo anterior, en el presente análisis se incluyen sólo algunos de los fallos, bajo dos criterios: i. Se trata de fallos de altas cortes y ii. los mismos introducen elementos nuevos y relevantes en el enfoque a partir del cual debe orientarse la gestión de estos ecosistemas.

- Arreglos institucionales y sociales identificados para la coordinación y la participación social en la gestión de los humedales. La expedición de reglas para la gestión de los humedales, ha estado acompañada de arreglos institucionales que propenden por la coordinación de las diferentes instituciones que tienen, en el marco de sus funciones, relación con las decisiones que se tomen y ejecuten en estos territorios. Este tipo de instancias de coordinación se incluyen en la línea de tiempo, para tenerlas como un referente de la organización distrital en determinado momento. Al mismo tiempo y gracias al aporte hecho por el Profesor Gustavo Wilches, se referencian en la representación gráfica, la aparición de algunos de los movimientos sociales que se han consolidado como actores relevantes en la gestión de los humedales, corriendo el riesgo de dejar por fuera muchos otros que podrían ser incorporados con no pocas razones.

2. Estructura de la línea de tiempo

La línea de tiempo es una revisión analítica del ordenamiento jurídico y los instrumentos de política pública que han orientado la gestión de los humedales, buscando extraer de allí, los elementos que evidencien las problemáticas o barreras que han impedido avanzar en una gestión efectiva, que de cuenta también de una buena gobernanza. Resulta útil hacer una representación gráfica de esta línea de tiempo, para visualizar integralmente el análisis, el cual se estructura de la siguiente manera:

- Evolución temporal de hitos normativos y de política (nacionales y distritales)



La descripción de cada hito extrae del mismo los siguientes seis elementos de análisis:

- **Enfoque** de la gestión, entendiéndolo como aquella manera de considerar la gestión de los humedales. Cuando hablamos de enfoque nos referimos a ciertos conceptos que han sido determinantes de las formas de asumir y por tanto regular las acciones en los humedales. Es así como por ejemplo nos referimos como enfoque a la gestión a partir de una visión de recursos naturales, de ecosistemas estratégicos, de biodiversidad, de áreas protegidas, de sistema hídrico o de espacio público, entre otros.
- **Designación** o categoría. Revisamos aquí si el hito normativo o de política considera los humedales a partir de una denominación particular o una categoría, lo que en buena medida implica unos derroteros de manejo y efectos jurídicos particulares.
- **Delimitación**. El sometimiento de un área a una protección especial ha exigido tradicionalmente la definición de un espacio geográfico sobre el cual se materialicen las medidas tomadas. En este elemento buscamos identificar si el hito normativo o de política se alineaba con esta premisa y qué elementos orientadores definía al respecto.
- **Competencias** (sustento de la decisión o distribución de funciones). En este punto se extraen en primer lugar las normas constitucionales o legales que sustentan la expedición de determinada pieza del ordenamiento jurídico. Lo anterior resulta relevante al momento de analizar si la entidad territorial deriva la expedición de una norma en particular, de disposiciones constitucionales que ejerce autónomamente en el marco del principio de la descentralización o si por el contrario, la configuración de la regulación está sujeta a la aplicación de principios, tales como la armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, exigibles a las entidades territoriales al momento de ejercer sus funciones ambientales, en el marco del Sistema Nacional Ambiental creado por la Ley 99 de 1993.

En segundo lugar se extraen también la distribución de competencias o funciones hechas en la norma, revisando con particular interés aquellas realizadas por el Concejo municipal o el Alcalde de la ciudad, al interior de las entidades distritales, lo que las compromete con la gestión de los humedales.

- **Instrumento** de ordenamiento y manejo. Se enfoca la revisión en este punto en la identificación del instrumento a partir del cual el hito normativo prevé ordenar o manejar los humedales.



- **Efectos** jurídicos. La revisión implicó la identificación de aquellos efectos jurídicos generales de la decisión allí tomada, previstos o esperados por la misma norma. Es pertinente en este punto dejar claro que lo aquí descrito no contempla un análisis detallado de los mismos, no da cuenta del nivel de ejecución o implementación del ordenamiento jurídico, ni incluye los efectos jurídicos resultantes de su revisión en escenarios judiciales.
- Fallos judiciales hitos, con efectos en la evolución normativa y conceptual de los humedales

A medida en que temporalmente avanza la expedición de normas nacionales o distritales que han pretendido regular la relación de la ciudad con su humedales, avanza también el impulso o decisión de acciones judiciales que en buena medida se entablan para buscar su implementación y defender de esta manera los humedales. No obstante lo anterior, también se han utilizado las acciones judiciales como instrumentos para mantener un ordenamiento jurídico ajustado a la constitución, a la ley y al interés público, de allí que se haya cuestionado judicialmente también la expedición de actos administrativos que han sido considerados como contrarios a las normas superiores, en el marco del Estado de Derecho.

Como lo mencionamos anteriormente, aunque existen un buen número de acciones judiciales, muchas de ellas aún en curso, se han incorporado a la línea de tiempo atendiendo a la fecha de su expedición, aquellos fallos que pueden ser considerados como hitos por plantear en últimas instancias de las altas Cortes, elementos nuevos y determinantes para la gestión general de los humedales. Es preciso señalar que aunque las acciones judiciales se configuran en una temporalidad anterior que da lugar precisamente a su interposición y sería interesante asociarlas a las condiciones particularmente presente en ese momento, la decisión judicial resulta conocida y vinculante a partir de su expedición, de allí que se haya privilegiado esa fecha para su incorporación en la línea de tiempo.

No obstante lo anterior y a pesar de no ser un fallo de las altas Cortes, se incluyó en la línea de tiempo una sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual fue advertida por integrantes de la Mesa de Humedales, que si bien anuló un decreto que ya había sido derogado, es absolutamente relevante frente a las discusiones existentes sobre la infraestructura relacionada con las actividades de recreación en estas áreas protegidas.

- Arreglos institucionales y sociales identificados para la coordinación y la participación social en la gestión de los humedales

Cómo se mencionó anteriormente, han sido incluidos dentro de la estructura de la línea de tiempo, aquellos arreglos institucionales definidos por acuerdos o decretos, que



tiene por objeto coordinar la gestión de las distintas entidades de administración distrital, en relación con los humedales. Algunas de estas instancias tienen participación de las sociedad civil y las organizaciones sociales presentes en el territorio. Estas se incluyen la línea de tiempo en el momento de su incorporación al ordenamiento jurídico, si bien su origen pudo haber sido anterior.

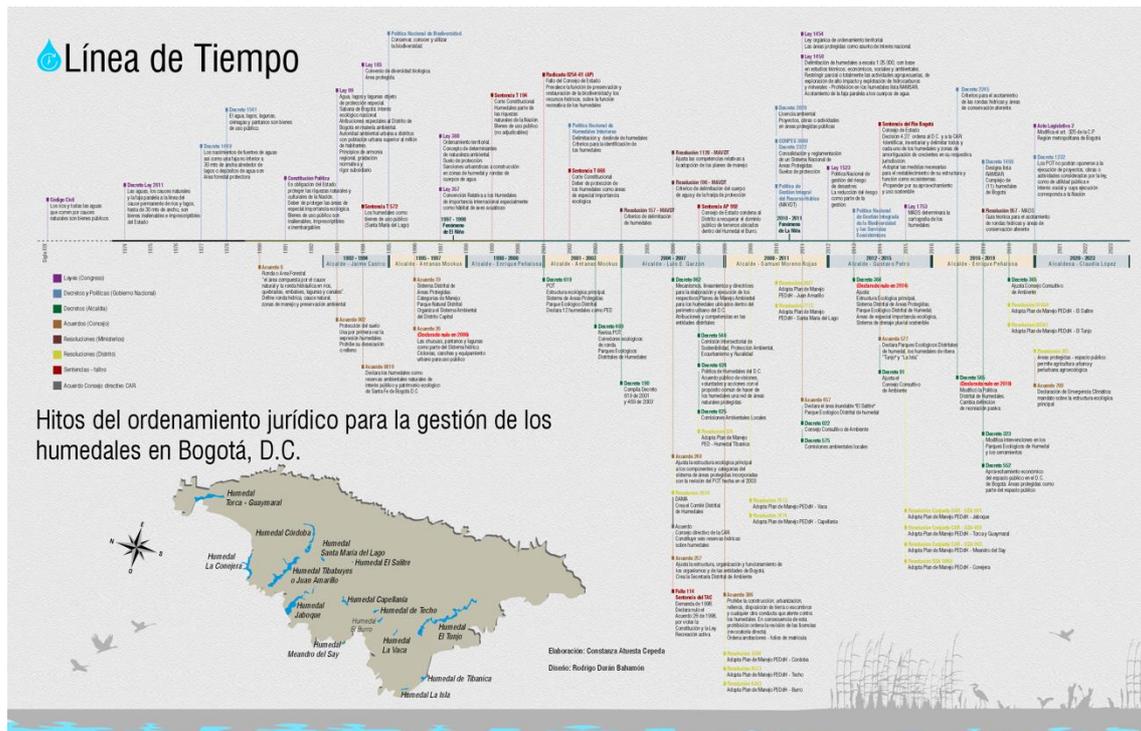
De igual manera se referencia en la representación gráfica de esta línea de tiempo, la aparición en un momento determinado de movimientos sociales motivados específicamente en la conservación de los humedales, si bien en este documento no se indaga o profundiza en el estudio de los mismo.

Este análisis consideró 72 instrumentos en total: La Constitución Política, 7 Políticas Públicas (nacionales y distritales), 10 Leyes, 7 Decretos Nacionales, 4 Resoluciones Nacionales, 11 Acuerdos Distritales, 15 Decretos Distritales, 16 Resoluciones Distritales, 7 Fallos judiciales específicos y 1 Acuerdo del Consejo Directivo de la CAR.



3. Desarrollo de la Línea de tiempo

El presente análisis si bien se enfoca en las normas expedidas desde 1990 hasta la fecha, no puede dejar de referenciar algunas disposiciones legales anteriores, que han brindado los elementos que soportan el ordenamiento jurídico específico aplicable a los humedales de Bogotá.



1873 – 1989



Figura 2. Línea de tiempo periodo 1873 – 1989. Fuente: Elaboración propia

Arrancamos entonces con la expedición en el siglo XIX del Código Civil, norma que con cerca de ciento cincuenta años de vigencia y no pocas modificaciones, señala las reglas relativas a la propiedad. Es así como la **Ley 84 de 1873** regula lo relativo a la propiedad y uso de los bienes de la Unión, hoy referidos como bienes públicos y en su artículo 677 señala como bienes de este tipo y por tanto de uso público, los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales. Deja a salvo de esta consideración aquellas vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad. Varios estudios dan cuenta de esta norma como el origen de la calificación jurídica de los humedales como bienes de uso público.

Un siglo después y siendo pionero en Latinoamérica se expide en nuestro país el **Decreto Ley 2811 de 1974**, norma que en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República mediante Ley 23 de 1973, expide el Gobierno Nacional como Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente. Vale la pena señalar que en el texto de los 340 artículos no se utiliza la palabra humedal, a pesar de que en 1971 se había llevado a cabo la Convención RAMSAR. El **enfoque** a partir del cual se estructura nuestro Código, es precisamente el de recursos naturales renovables, no obstante contempla figuras como las áreas de manejo especial.

Esta norma define en su artículo 83 como bienes inalienables e imprescriptibles del Estado: las aguas y dentro de estas se comprenden: a.- El álveo o cauce natural de las corrientes; b.- El lecho de los depósitos naturales de agua; c.- La playas marítimas,



fluviales y lacustres; d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho; e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares; f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterránea.

Algunas de las **denominaciones** utilizadas para designar lo que hoy conocemos como humedales, son los lagos, Lagunas, ciénagas, charcas, pantanos, sin referirse por tanto a criterios u obligaciones de **delimitación**, distinta a la referencia en extensión al bien inalienable e imprescriptible del Estado, reconocido en la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho.

En materia de **competencias**, esta norma se sustenta, como ya lo señalé en las facultades conferidas por la Ley 23 de 1973, que además da unos derroteros generales fundamentales a partir de los cuales se estructura el ordenamiento jurídico ambiental de nuestro país. Así mismo se asignan en el Código aquellas conocidas como las facultades de la administración, relativas precisamente al administrador de los recursos naturales renovables, que han sido históricamente asumidas por el INDERENA, las Corporaciones Autónomas y a partir de la reorganización el SINA, por las entidades que hoy soy reconocidas con funciones ambientales o como autoridades ambientales.

En tanto el código de recursos naturales no aborda la gestión de los humedales como ecosistemas, sino bajo el enfoque del agua como recurso natural, no refiere un **instrumento** particular de ordenamiento y manejo, más allá de los modos de adquirir el derecho a usar, la creación de reservas de recursos naturales o la declaración de una de las áreas de manejo especial, dentro de las cuales se resalta particularmente la cuenca en ordenación, contenida en el artículo 316 y siguientes, figura a utilizar, cuando las condiciones ecológicas, sociales y económicas ameriten una planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y un manejo de la cuenca, a partir de la ejecución de obras y tratamientos, caso en el cual se estructuraría un Plan de Ordenación y Manejo.

Bajo la premisa reconocida en el párrafo anterior, los **efectos** jurídicos del Código podrían enunciarse de manera general como los reconocidos en su objeto: Dictar las reglas para la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y dentro de ellos las aguas no marítimas. De igual manera la prevención y control de los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente.



El Código de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, norma que ya cumple cuarenta y seis años de expedición, ha sido reglamentado en varias oportunidades, entendiendo la reglamentación como el uso de la facultad atribuida al Gobierno para garantizar una cumplida aplicación de la ley, conforme lo señala actualmente el artículo 189 de la Constitución Política.

Es así como, aunque en vigencia aún de la Constitución de 1886, el Gobierno Nacional reglamentó el citado Código con la expedición del **Decreto 1449 de 1977**. Esta norma reglamentaria expedida con un **enfoque** de Protección y conservación de los bosques en predios privados, **designa**, denomina, clasifica o **categoriza** como Área Forestal Protectora, las zonas **delimitadas** por los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia, así como una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua.

La **competencia** que sustenta la expedición de esta reglamentación es precisamente el Decreto ley 2811 de 1974 y Ley 135 de 1961, norma agraria derogada posteriormente por la Ley 160 de 1994. Esta norma reglamentaria no refiere expresamente la asignación de funciones o competencias, así como tampoco prevé un instrumento de ordenamiento y manejo específico para estas áreas. La norma señala como **efecto jurídico** que su incumplimiento resultaría sancionable.

Posteriormente el Gobierno Nacional, reglamenta de manera particular las disposiciones del Código de Recursos Naturales Renovables referidas específicamente a las aguas no marítimas, con el **Decreto 1541 de 1978**, cuyo **enfoque** sigue siendo regular el agua como un uno de los recursos naturales renovables. Allí se **designa** el agua como un bien de uso público. Si bien no plantea una **delimitación** en particular, si alude a estas como aquellas que se encuentran en los ríos y todas las que corran por cauces naturales de modo permanente o no, las que corran por cauces artificiales que hayan sido derivadas de un cauce natural, los lagos, lagunas, ciénagas y pantanos; entre otros.

Cómo ya se mencionó la **competencia** que sustenta su expedición es la reglamentación del Decreto Ley 2811 de 1974, sin que se asignen facultades adicionales a las allí contempladas en materia de administración del recurso. En materia de **Instrumentos** de planeación y ordenamiento, se regula lo relacionado con los modos de adquirir el derecho a usar y las reservas de agua. El **efecto** jurídico previsto con la expedición de esta norma es el derivado de regular la conservación, el dominio y los modos de adquirir el derecho a usar las aguas, las reservas de agua, entre otros asuntos.



1990 – 2000

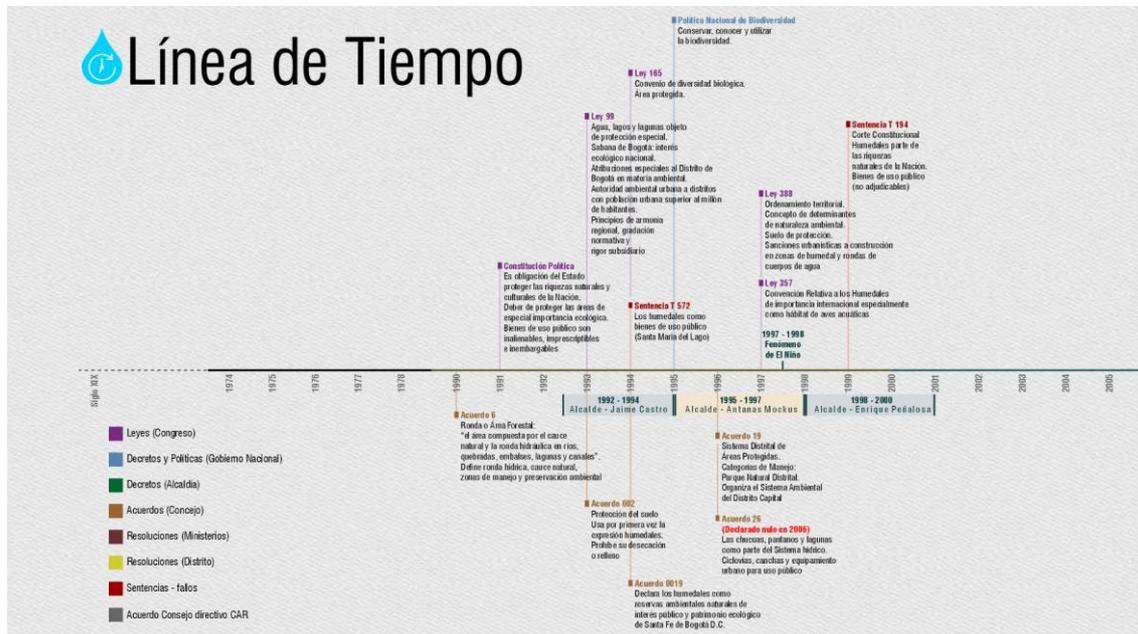


Figura 3. Línea de tiempo periodo 1990 – 2000. Fuente: Elaboración propia

En la década de 1990 arranca la regulación especial del entonces Distrito Especial de Bogotá, con la expedición de una norma emanada del Concejo Distrital, conocida como el **Acuerdo 6 de 1990** o Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá. Esta norma, si bien tampoco utiliza el concepto de humedal, sí enfoca la regulación en reconocer las lagunas como parte integral del sistema hídrico de la ciudad. Allí se enuncia una primera **delimitación**, contenida en el Mapa del sistema hídrico referido como anexo.

La **denominación** o categoría utilizada en dicha norma es la de Ronda o Área Forestal, entendida esta como “el área compuesta por el cauce natural y la ronda hidráulica en ríos, quebradas, embalses, lagunas y canales”. Define además que “las rondas constituyen el sistema troncal de drenaje, como elemento de primer orden en la estructura de la ciudad y en la incorporación de la dimensión ambiental en el plan de espacio público”.

Introduce también otros conceptos sobre los cuales adopta definiciones particulares, tales como la de ronda hídrica “zona de reserva ecológica no edificable de uso público, constituida por una faja paralela a lado y lado de la línea de borde del cauce permanente de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales, hasta de 30 metros de ancho, que contempla las áreas inundables para el paso de las crecientes no ordinarias y las necesarias para la rectificación, amortiguación, protección y equilibrio ecológico”, cauce natural, zonas de manejo y preservación ambiental de las rondas, entre otros.

En materia de **competencias** que sustentan la expedición de esta norma, vale la pena señalar que al momento de su aprobación por parte del Concejo Distrital, se encontraba aún vigente la Constitución de 1886. Esta norma se ocupa además de hacer la siguiente distribución de funciones y competencias: A la Empresa de Acueducto y Alcantarilla de Bogotá (EAAB) le corresponde realizar el acotamiento y demarcación de las rondas de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales, así como velar por su preservación y solicitar el tratamiento de bienes de uso público.

También le compete la administración de las rondas y zonas de manejo y preservación adquiridas por el distrito, reconociendo desde ese momento la existencia de derechos de propiedad privadas reconocidos hasta la fecha en dichas áreas, conforme a leyes anteriores, que deberían ser adquiridos. Finalmente señala que dicha empresa tendrá la tarea de realizar los estudios con base en los cuales le corresponderá a Planeación Distrital delimitar la zona de manejo y preservación ambiental.

Esta norma, por medio de la cual se aprueba el estatuto para el ordenamiento físico de Bogotá, constituye en sí misma el **instrumento** de planeación y ordenamiento de las zonas de lagunas, rondas y zonas de manejo y preservación ambiental, teniendo como **efecto** jurídico, la generación de restricciones a los usos que en estas áreas se pueden desarrollar y manifestando la pretensión de afectarlos en su integridad al uso público, a partir de una gestión continuada para la adquisición de derechos de propiedad previamente constituidos.

La década de 1990 arranca en nuestro país con una nueva Carta Política aprobada en 1991. La **Constitución Política de Colombia**, que cumple treinta años de expedida y aún así algunos seguimos calificando como nueva, ha sido reconocida doctrinaria y jurisprudencialmente como la Constitución ecológica (Corte Constitucional, Sentencia C-059 del 17 de Febrero, 1994), no solamente por el número de artículos en los cuales se introduce la dimensión ambiental en el nuevo acuerdo social, sino por que a juicio de la Corte Constitucional a quien le fue asignada su guarda, ha cambiado sustancialmente la relación de la sociedad con la naturaleza. (Corte Constitucional, Sentencia C – 126 del 1 de abril, 1998).

Resaltamos en este escrito aquellas disposiciones que han soportado el marco normativo y la jurisprudencia generada en estos treinta años, relativos a la conservación de los humedales, aunque vale la pena señalar que este concepto no fue expresamente utilizado en la carta. En primer lugar el artículo 8 de la Carta que establece como obligación del Estado la protección de las riquezas naturales y culturales de la Nación; el artículo 79 que contiene el derecho colectivo al medio ambiente sano, el derecho a participar en las decisiones que puedan afectarlo y el deber correlativo y especial de proteger las áreas de especial importancia ecológica; el artículo 63 contempla que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables y finalmente



los artículos 311 y siguientes relativos al régimen municipal, que asignan como funciones de los concejos “reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda” y “dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”.

Ya en vigencia de la nueva Constitución Política, el Concejo de Bogotá expide el **Acuerdo 002 de 1993**, por medio del cual dicta medidas para la protección del suelo. Su motivación da cuenta de la preocupación por fenómenos de desestabilidad geotécnica, por lo que el **enfoque** de sus disposiciones es la protección del suelo. Esta norma usa por primera vez en la revisión realizada la expresión humedales, pero no utiliza **denominación** alguna para clasificar estos ecosistemas, distinta a nombrarlos como lagunas y pantanos al prohibir su desecación o relleno.

A pesar de tener un carácter prohibitivo, no se ocupa el Concejo de referirse a su **delimitación**. Sin embargo es pertinente no olvidar que en materia de lagos, lagunas, ciénagas o pantanos el Acuerdo 6 de 1990 remitía al Mapa del Sistema Hídrico.

En materia de **competencias**, este acuerdo se sustenta en el artículo 313 de la Constitución Política, y distribuye dentro del Distrito las competencias de la siguiente manera: A la EAAB la faculta a exigir un estudio hidráulico y geotécnico para nuevas urbanizaciones, a la denominada Junta de Planeación, adoptar las normas de urbanismo y construcción con base en los citados estudios y a las Alcaldías Locales, vigilar el cumplimiento de la prohibición de desecamiento y relleno e informar a la secretaria de gobierno y a la CAR, el estado de los humedales.

En cuanto a **instrumentos** de planeación y ordenamiento, la norma no se ocupa de referir ninguno en especial, distinto al ordenamiento territorial. El **efecto** jurídico pretendido es regular el desarrollo urbano, sustentando requerimientos de estudios hidráulicos y geotécnicos para nuevas urbanizaciones, que disminuyan el riesgo mencionado en la parte motiva del acuerdo.

En este mismo año el Congreso de la República se ocupa de aprobar la **Ley 99 de 1993**, por medio de la cual crea el Sistema Nacional Ambiental y reorganiza las funciones y competencias en materia de medio ambiente y recursos naturales. Esta Ley define los principios generales ambientales, y aunque no incluye una referencia específica a los humedales, si lo hace al agua, a los lagos, lagunas, zonas de recarga de acuíferos, los cuales son considerados como objeto de protección especial.

El artículo 61 de esta norma se ocupa de la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aladaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, al declararlos como de un interés ecológico nacional y definirles como destinación prioritaria la agropecuaria y forestal,



disposición que no ha tenido desarrollo más allá de la definición administrativa de las denominadas áreas compatibles con la minería. Sin embargo es una decisión legal que debe ser considerada por las entidades territoriales a quienes les corresponde regular el uso de este territorio.

Al ocuparse de la reorganización de Sistema Nacional Ambiental, la ley señala que corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, dentro de estos el Distrito de Bogotá, además de las funciones que les sean delegadas por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, unas atribuciones especiales, reseñadas en diez numerales.

Así mismo, esta norma prevé que “los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano” (Ley 99, 1993, art. 66). Especial atención hace la norma en materia de licencias ambiental, concesiones, permisos y autorizaciones, así como en el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos y proyectos de saneamiento y descontaminación.

También reconoce en cabeza de estas entidades territoriales la función dictar las medidas de corrección o mitigación de los daños ambientales, y se ocupa de regular lo relacionado con la distribución de las tasas retributivas o compensatorias, entre estas autoridades denominadas como autoridades ambientales urbanas y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Es importante señalar que la Ley 99 de 1993, al prever el funcionamiento del Sistema y reconociendo la concurrencia de funciones ambientales en distintos ámbitos de gestión (nacional, regional, departamental y municipal), señala en el artículo 63 que “el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario” definidos en la misma norma.

“Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.



Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.” (Ley 99, 1993, art. 63).

De esta ley también se resalta la creación de la figura del Parque Natural de carácter regional, que aunque no la define como una categoría de área protegida, sí introduce su denominación en el marco legal al asignarle la función de declaración y administración a las Corporaciones Autónomas Regionales. Es el marco reglamentario el que posteriormente se ocupa de definir las disposiciones que permitan aplicar esta figura.

Luego de la Ley 99 de 1993 y habiendo surtido todos los trámites constitucionales y legales previstos en el ordenamiento jurídico, entra a formar parte de este el Convenio de Diversidad Biológica suscrito por varios países en el marco de la conocida Cumbre de Río de Janeiro llevada a cabo 1992 en el marco de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas.

Este convenio fue aprobado por la **Ley 165 de 1994** y tiene como objetivo la conservación de biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios resultantes del aprovechamiento de recursos genéticos. La norma incorpora por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico el término área protegida, el cual es definido como un “área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (Ley 165, 1994, art. 2).



De esta definición queda claro que un área protegida no es simplemente aquella que tiene un mandato legal de protección o conservación, sino aquella que contiene los elementos referidos a su definición geográfica, su designación, regulación y administración, todo ello con la finalidad de alcanzar unos objetivos de conservación específicos para la misma. Estos elementos son desarrollados técnica y jurídicamente en documentos tales como el nuevo marco conceptual del Sistema Nacional de Áreas Protegidas publicado en el sitio web www.minambiente.gov.co/sinap/index.php/conceptualizacion/documentos-conceptualizacion.

El Convenio plantea distintas estrategias para lograr sus objetivos, entre ellas la protección de ecosistemas y hábitats naturales, el mantenimiento de poblaciones viables de especies y la conformación de Sistemas de Áreas Protegidas, entre otras.

Ese mismo año, el Concejo Distrital toma la decisión de declarar como reservas ambientales naturales los humedales, a través de la expedición del

Acuerdo 0019 de 1994, aunque no utiliza en su texto la expresión área protegida su **enfoque** es reconocer la importancia ambiental del sistema de sustentación hidrográfica de los humedales y las áreas oferentes que conforman las cuencas de tributación de agua de los mismos, señalando que tal decisión se toma, de conformidad con la Ley 99 de 1993. Esta norma **denomina** los humedales como reservas ambientales naturales de interés público y patrimonio ecológico de Santa Fe de Bogotá D.C. Así mismo las reconoce como área forestal protectora y ecosistema de importancia ambiental.

En materia de **delimitación** la norma refiere trece humedales, pero extiende esta designación en general a todos los humedales que forman parte de la Sabana de Bogotá, dentro del territorio del Distrito Capital, de conformidad con las demarcaciones que establece el Acuerdo 6 de 1990, efectuadas por la entidad competente, es decir, aquellas contenidas en el Mapa del Sistema Hídrico al que hicimos referencia anteriormente.

Como sustento de la expedición de este acuerdo el Concejo cita las **competencias** atribuidas por el Decreto - Ley 2811 de 1974 (art. 47), la Ley 99 de 1993 (art. 65) y el Decreto 1421 del mismo año (art. 12, numeral 12), es decir, hace uso de las atribuciones ambientales especiales reconocidas con la reorganización del SINA, a las cuales resultan exigibles los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario. Sin embargo, esta disposición también puede ser enmarcada en el cumplimiento directo de la función constitucional de dictar las normas para proteger el patrimonio natural del distrito.

El Concejo se ocupa de asignar las competencias al interior de las entidades distritales, que aseguren el cumplimiento de sus disposiciones. En primer lugar define que el Departamento Administrativo del Medio Ambiente, (DAMA), será el encargado de actuar como ente ejecutor y coordinador ante las diferentes Alcaldías Locales, entidades



administrativas y de policía, para garantizar el cumplimiento del Acuerdo, y que la Veeduría Distrital y la Personería Distrital vigilarán su cumplimiento. Igualmente ordena al Alcalde Mayor, lo que desde otro punto de vista puede considerarse como el otorgamiento de la facultad, para que en un plazo definido tome las decisiones administrativas y medidas que resulten pertinentes para la “plena recuperación, preservación y mantenimiento de las respectivas áreas de los citados terrenos y cuerpos de agua, de acuerdo con las normas y procedimientos contenidos en la Constitución y en la Ley”.

En materia de **instrumentos** de planeación y ordenamiento esta norma no refiere uno en particular. Los **efectos** jurídicos de la norma no pueden ser definidos de manera específica, pues los mismos estarían determinados por el alcance de las medidas que el Alcalde Mayor del Distrito Capital, calificara como pertinentes para “la plena recuperación, preservación y mantenimiento de las respectivas áreas de los citados terrenos y cuerpos de agua, de acuerdo con las normas y procedimientos contenidos en la Constitución y en la Ley”.

Dos años después de la entrada en vigencia en el país del Convenio de biodiversidad, el entonces Ministerio del Medio Ambiente, adopta la **Política Nacional de Biodiversidad** (MME (2013). Política Nacional de Biodiversidad. www.minambiente.gov.co. Recuperado el 15, enero, 2021), cuyo objetivo, en línea con los del convenio, es “promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales”.

Esta política plantea tres estrategias para cumplir su objetivo, la primera es conservar, la segunda conocer y la tercera utilizar la biodiversidad. Dentro de la primera se definen tres líneas que resultan pertinentes para gestionar los ecosistemas, la primera: Consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la segunda: Reducir los procesos y actividades que ocasionan el deterioro de la biodiversidad, entre ellos, la transformación de hábitats, la introducción de especies invasoras y trasplante de especies entre ecosistemas, la sobreexplotación y la contaminación y la tercera línea: Promover la restauración de ecosistemas degradados y de especies amenazadas, todas ellas condiciones encontradas en los ecosistemas de humedal.

El mismo año de adopción de la Política Nacional de Biodiversidad, el Concejo Distrital adopta una nueva decisión ambiental para este territorio, y expide el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y dictan una normas para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente. Este estatuto es expedido mediante el **Acuerdo 19 de 1996**.



Resulta de particular interés que el Distrito sea pionero en expedir una regulación con el **enfoque** de Áreas protegidas, concepto que como se reseñó anteriormente, apenas se incorpora al ordenamiento jurídico con la Ley 165 de 1994. En 1996 si bien la Política de Biodiversidad planteaba como línea dentro de la estrategia de conservar, consolidar un Sistema de Áreas Protegidas, el país no avanzó en su reglamentación hasta el año 2010, mientras que el Acuerdo 19 utiliza como la **denominación** Sistema Distrital de Áreas Protegidas, lo define y señala las categorías de manejo que lo componen, entre ellas el Parque Natural Distrital, sin entrar a definir las, tarea asignada al Alcalde Mayor.

Esta norma general no avanza en la delimitación de áreas protegidas específicas, pero si establece las reglas aplicables al sistema y a sus categorías de manejo. Vale la pena resaltar que como sustento de su expedición, el Concejo Distrital acude directamente a las **competencias** atribuidas por la Constitución Política en su artículo 313, es decir, regular los usos del suelo y dictar las normas necesarias para la protección del patrimonio ecológico de la entidad territorial.

Así mismo, el Concejo organiza el Sistema Ambiental del Distrito Capital (SIAC), asignando las funciones de la siguiente manera: Al DAMA: Dirigir, planificar, normatizar o controlar, la gestión ambiental del Distrito Capital. Al Gobierno y Alcaldías Locales, en coordinación con DAMA: Dirigir acciones policivas para prevenir y controlar el deterioro ambiental y la ocupación del espacio público, y dirigir y coordinar las políticas y acciones de prevención de desastres y de incendios. Al Alcalde Mayor: reglamentar el procedimiento para establecer los tipos de “parques”, sus sistemas de administración y la utilización que se les debe dar, teniendo en cuenta sus valores (biológico, ecológico, paisajístico, histórico y cultural) y reitera en cabeza del Concejo: Formalizar la declaración de áreas protegidas, atendiendo seguramente a que en su cabeza se encuentra las funciones Constitucionales que sustentan el mismo Acuerdo 19.

En cabeza de la EAAB incluida dentro de las entidades que adelantan proyectos de desarrollo y aquellas con responsabilidad de cuidar la cobertura vegetal de la ciudad y de educar, promover, divulgar, capacitar y organizar a la comunidad, se asigna promover la racionalización del uso de los recursos hídricos, proteger las cuencas hidrográficas que utiliza, adelantar los estudios y acciones necesarias para prevenir, mitigar y compensar los impactos ambientales que se puedan causar durante la construcción y operación de sus proyectos, y proteger y aumentar la cobertura vegetal en las rondas de los cuerpos de agua del Distrito Capital.

A pesar de que la definición de área protegida que plantea el Convenio exige que las mismas sean reguladas y administradas a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación, el Acuerdo no contempla un **instrumento** de planeación y ordenamiento particular para estas áreas, pero el hecho de que su formalización esté reservada al Concejo Distrital, daría a entender que el mismo sería el instrumento de ordenamiento territorial a partir del cual el Concejo regula los usos del suelo.



Si bien la norma no prevé unos **efectos** Jurídicos específicos, se deduce de su alcance regulaciones de ordenamiento territorial que con la creación posterior de estas áreas protegidas, implican restricciones en materia de usos u actividades.

A la par con el Estatuto de Protección Ambiental el Concejo de la ciudad expide el **Acuerdo 26 de 1996**, con el cual adopta decisiones de ordenamiento del borde occidental de la ciudad, incluyendo en el mismo normas urbanísticas y ambientales. El acuerdo permite evidenciar un **enfoque** de espacio público en el tratamiento que esta norma da a los humedales urbanos y en general al sistema hídrico, así lo reconoce cuando se plantea como objetivo estimular un desarrollo urbano de alta calidad, dotado de espacio público y equipamiento urbano, preservando las condiciones ambientales y paisajísticas. No obstante cita el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 que reconoce la Sabana de Bogotá y sus valles entre otros elementos, como de interés ecológico nacional, como el marco para la adopción del mencionado plan de ordenamiento físico.

La norma plantea un interesante propósito de coordinación entre la administración distrital, la participación privada y las comunidades organizadas como necesario para alcanzar sus objetivos, dentro de los cuales se encuentra “recuperar, preservar, proteger y adecuar los elementos del sistema hídrico integrándolo a los sistemas de zonas verdes y recreativas, como espacio público continuo conformado por las zonas de manejo y preservación de los cuerpos de agua y las áreas suburbanas que no puedan ser incorporadas como nuevas áreas urbanas”.

Es así como 7 humedales, **denominados** indistintamente como Chucuas, Lagunas o pantanos, junto con sus rondas hidráulicas y zonas de manejo y preservación ambiental se consideran parte integrante del sistema hídrico y frente a estas últimas se plantea el deber de integrarse al sistema de zonas verdes, recreativas y áreas arborizadas.

En cuanto a la **delimitación**, la norma define las rondas hidráulicas y zonas de manejo y preservación del río Bogotá, Fica y Tunjuelito y refiere para las chucuas, lagunas, pantanos y demás cuerpos de agua identificados en el Acuerdo 19 de 1994, unas áreas “de 15 a 30 metros paralelas a la línea del borde del cuerpo de agua, acotadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá”.

El **instrumento de manejo y ordenamiento** de estas zonas está dado en función de su acotamiento y del plan mismo de ordenamiento, no obstante se prevé que las mismas hagan parte de un proyecto urbanístico. En ese sentido y haciendo referencia a las **competencias** la norma plantea que le corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, definir el diseño específico en los proyectos urbanísticos que contemplen usos en zonas verdes arborizadas, conformadas por zonas de manejo y preservación ambiental. Al DAMA y a la EAAB le corresponde dar los lineamientos técnicos para estos diseños.



El **efecto jurídico** sobre los Humedales derivado de este acuerdo y de su designación como parte del espacio público y zonas verdes arborizadas se da su usos. La norma señala que las zonas de manejo y preservación ambiental, podrán utilizarse para usos forestales y están permitidos allí los senderos peatonales, las ciclovías, las canchas deportivas y el equipamiento urbano de uso público.

Esta norma, a pesar de que perdió vigencia con el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado en el 2001 con el Decreto 619 de 2000, fue demanda y su nulidad decidida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en e año 2006. A Este fallo nos remitiremos más adelante pues tiene absoluta relevancia frente a la discusión del uso público de los humedales urbanos en Bogotá.

En 1997 entra en vigencia en nuestro país la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar en 1971. La **Ley 357 de 1997**, declarada exequible por la Corte Constitucional con Sentencia C-582-97 de 13 de noviembre de 1997, incorpora a la legislación nacional el concepto de humedal, aunque como quedo evidenciado ya había sido utilizado, aunque sin una definición, en las normas distritales.

El convenio define los humedales como “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”.

Esta definición ha sido considerada por algunos como muy general y ha sido objeto de desarrollos técnicos como el propuesto recientemente en la publicación Colombia Anfibia del Instituto Alexander von Humboldt, según la cual los humedales son “ecosistemas que, debido a condiciones geomorfológicas e hidrológicas, permiten la acumulación de agua temporal o permanentemente y dan lugar a un tipo característico de suelo y/o a organismos adaptados a estas condiciones” (Jaramillo, U., Cortés-Duque, J. y Flórez, C. (eds.). 2015. Colombia Anfibia. Un país de humedales. Volumen 1. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá D. C., Colombia. 140 pp.).

Esta convención tiene por objeto la conservación y protección de los humedales y con su aprobación el país asume compromisos (Ponce de León Chau, Eugenia. 2003. Derecho de Aguas, Tomo I, Varios autores, artículo “Los humedales como bienes de uso público”, Trabajo realizado para WWF Colombia, Universidad Externado de Colombia, Bogotá). Uno de estos compromisos es la designación de al menos un humedal de su territorio para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional y otro, fomentar la conservación de estos ecosistemas y de las aves acuáticas creando lo



que denomina la convención “reservas naturales” en los humedales, estén o no incluidos en la Lista.

Meses después de la Ley aprobatoria de la Convención RAMSAR, el Congreso de la República expide la **Ley 388 de 1997**, por medio de la cual regula aspectos relacionados con el ordenamiento territorial, entre otros, los objetivos y principios. Se incorpora con esta norma el concepto de determinantes establecidas por el artículo 10 y designadas como normas de superior jerarquía que deberán tener en cuenta los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial.

Dentro de estas se incorporan las de naturaleza ambiental relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, enunciadas en cuatro literales. Así mismo se define en el artículo 35 el suelo de protección como el constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, entre otras razones, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Esta norma utiliza el término de humedales en el artículo 104 al momento de definir las sanciones urbanísticas, considerando como una causal para agravar las multas, entre otras, la construcción en zonas de humedal y rondas de cuerpos de agua.

En 1999 , la Corte Constitucional procede a revisar las sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería y la Corte Suprema de Justicia, en el marco de una acción de tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo, que si bien resuelve un caso particular y concreto, aporta una argumentación jurídica relevante para la conservación de los humedales. Es así como la **Sentencia T 194 de 1999**, reconoce estos ecosistemas como parte de las riquezas naturales de la Nación sobre las cuales recae en cabeza del Estado una obligación de proteger, y ordena suspender la adjudicación de baldíos que los incorporen, atendiendo a que se tratan de bienes de uso público. Igualmente ordena suspender obras que generan desecación, dejando a salvo aquellas necesarias para el saneamiento básico.



2001 – 2010

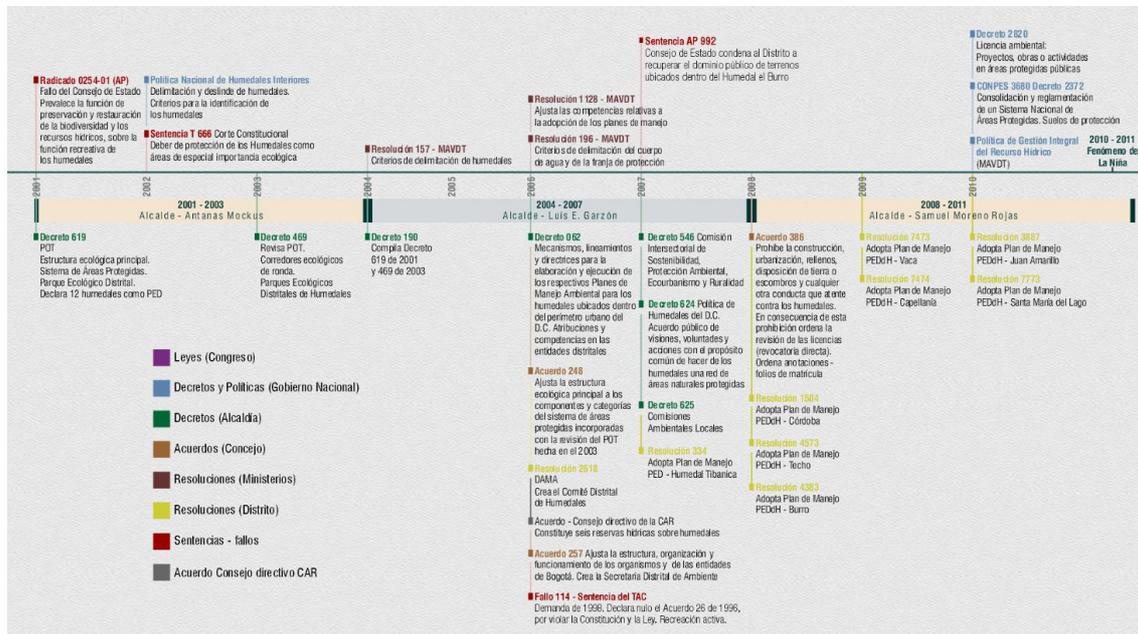


Figura 4. Línea de tiempo periodo 2001 - 2010. Fuente: Elaboración propia

Ya en vigencia de las disposiciones de la Ley 388 de 1997, Bogotá adopta el Plan de Ordenamiento Territorial mediante **Decreto 619 de 2001**. Esta norma expedida por el Alcalde y no por el Concejo Municipal, conforme lo prevé el artículo 26 de la citada ley, si transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial el Concejo Municipal o Distrital no adopta decisión alguna, aplica en el ordenamiento territorial, con algunas modificaciones, las disposiciones contenidas en el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

En este marco el **enfoque** del tratamiento dado a los humedales es el de Áreas protegidas, integrantes de un sistema de áreas protegidas, como uno de los componentes de la Estructura Ecológica Principal, fundamentada en los sistemas orográfico e hidrográfico. Esta norma **designa** los humedales como áreas protegidas bajo la **categoría**, no de Parque Natural Distrital contenida en el Estatuto sino de Parque Ecológico Distrital de Humedal, definiendo que la misma incluye como unidad ecológica el cuerpo de agua, la ronda hidráulica y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental.

La Estructura Ecológica principal está definida como “la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible”. Se reconoce como finalidad de esta estructura la conservación y recuperación de los recursos naturales, como la



biodiversidad, el agua, el aire y, en general, del ambiente deseable para el hombre, la fauna y la flora, con tres componentes:

- El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital de que trata el Capítulo IV del Acuerdo 19 de 1996 del Concejo Distrital
- Los Parques Urbanos
- El Área de Manejo Especial del Valle Aluvial del río Bogotá, cuya conexión consolida una red a través de todo el territorio, con clara integración entre la porción urbana y rural en concordancia con la reglamentación que expida el Distrito Capital para el Sistema Distrital de Parques.

El primero de estos, es decir, el Sistema de Áreas Protegidas es definido como “el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y se declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas”, Estas áreas son reconocidas como suelo de protección, es decir, conforme a la ley 388 de 1997 tienen restringida la posibilidad de urbanizarse.

A este sistema le reconoce el Plan de Ordenamiento Territorial los siguientes cinco objetivos:

- Preservar y restaurar muestras representativas y de tamaño biológica y ecológicamente sostenible, de los ecosistemas propios del territorio distrital.
- Restaurar los ecosistemas que brindan servicios ambientales vitales para el desarrollo sostenible.
- Garantizar el disfrute colectivo del patrimonio natural o paisajístico acorde con el régimen de usos de cada una de las áreas que lo componen.
- Promover la educación ambiental y la socialización de la responsabilidad por su conservación.
- Fomentar la investigación científica sobre el funcionamiento y manejo de los ecosistemas propios del Distrito Capital.

Una de las categorías que hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas es el Parque Ecológico, definido como “el área de alto valor escénico y/o biológico que, por ello, tanto como por sus condiciones de localización y accesibilidad, se destina a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva”. Este Plan declara bajo esta categoría 12 humedales, definiendo en su artículo 24 un régimen de usos general, constituido por usos principales, compatibles, prohibidos y condicionados.



Esta misma norma reconoce los humedales como elementos constitutivos a su vez del Sistema Hídrico y adopta varias definiciones que resultan de interés, tales como la recreación activa, pasiva, la ronda hidráulica, la zona de manejo y preservación ambiental y el valle aluvial.

En lo que tiene que ver con la **delimitación**, el Decreto señala que será el plan de manejo el instrumento donde se defina el alinderamiento y amojonamiento definitivo a partir de las áreas propuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial. Define que allí se demarcará los límites del área protegida.

Es importante resaltar que el Distrito no deriva la expedición de estas normas de la normativa ambiental, sino que por el contrario la **competencia** que sustenta el Decreto 619 está señalada en el artículo 313 de la Constitución Política, referida a regular los usos del suelo y dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico, así como lo previsto en la Ley 388 de 1997.

En este plan se asignan entre las entidades distritales las **competencias** en materia de áreas protegidas, de la siguiente manera: Utilizando el genérico autoridad ambiental competente y sin referirse particularmente al DAMA, a la CAR o al Ministerio del Medio Ambiente: aprobar el plan de manejo de las áreas protegidas.

Por su parte a la EAAB: Demarcar las rondas y zonas de manejo y preservación ambiental y velará por su protección y cuidado, de conformidad con lo dispuesto en los respectivos planes de manejo de cada una de estas áreas y las directrices de la autoridad ambiental competente para lo cual deberá presentar un acuerdo al Concejo Distrital para su aprobación, así como, realizar los estudios y acciones necesarias para mantener, recuperar y conservar los humedales tanto en su parte hídrica como biótica, y el seguimiento técnico de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental.

En lo que tiene que ver con **instrumentos** de planificación y ordenamiento, el decreto en si mismo resulta ser uno de ellos, pero considera además la necesidad de dotar a cada área protegida de un Plan de Manejo, que de cuenta de su alinderamiento, amojonamiento definitivo, zonificación, acciones y equipamientos.

Los **efectos** jurídicos de esta norma están asociados al ordenamiento territorial, derivando por tanto restricciones a los usos y actividades que pretendan desarrollarse en el Distrito Capital.

El 20 de Septiembre de **2001**, con **fallo** dentro del proceso radicado **0254-01**(AP) el Consejo de Estado resuelve el recurso de apelación interpuesto por la EAAB, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el marco de una acción popular presentada por la Junta De Acción Comunal Barrio Niza Sur, en contra del Distrito, por considerar que las obras que planeaba ejecutar la EAAB en el Humedal



de Córdoba, que contemplaban la construcción de un parque con fines de recreación activa y el incremento de la capacidad hídrica del humedal mediante la realización de un dragado.

Vale la pena resaltar que la acción popular fue interpuesta en noviembre del año 2000, es decir, estando en vigencia ya el Decreto 619 de 2000 que declaró el Humedal de Córdoba como área protegida, bajo la categoría de Parque Ecológico Distrital, previendo que en su interior sólo podrían desarrollarse actividades de recreación pasiva.

Esta sentencia del Consejo de Estado resulta relevante, no solamente por guardar la misma línea argumentativa utilizada por la Corte Constitucional y el mismo Consejo en fallos judiciales anteriores a favor de la protección de los humedales como ecosistemas estratégicos y bienes de uso público, sino porque con su decisión de confirmar la orden de no realizar las obras, hasta tanto se analice su impacto ambiental previo, hizo prevalecer la función de preservación y restauración de la biodiversidad y los recursos hídricos, sobre la función recreativa de los humedales, ciñendo su decisión también a lo dispuesto en materia de recreación pasiva por el Decreto 619 de 2000.

En el año 2001 se interpone también una acción de tutela contra la EAAB, relacionada con la delimitación y amojonamiento del humedal el Burro y la presunta violación del derecho a la propiedad privada. Las sentencias proferidas por un juez municipal y un juez del circuito, fue revisada por la Corte Constitucional quien profiere la **Sentencia T 666 de 2002**, reconocida como un hito en la protección de los humedales. Esta sentencia califica los humedales como áreas de especial importancia ecológica, sobre las cuales, conforme el artículo 79 de la Constitución Política recae un deber especial de protección y parte de este reconocimiento es atribuido a su designación como áreas protegidas.

Se ocupa la Corte de señalar que los criterios de delimitación van más allá del espejo de agua y serán válidos si tienen en cuenta su funcionalidad ecológica y garantizan su protección.

En este mismo año 2002, y justo antes de la reorganización como Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el aún Ministerio del Medio Ambiente adopta la **Política Nacional de Humedales Interiores**, cuyo objetivo es “propender por la conservación y el uso racional de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del país”. (MMA, (2002) Política Nacional para los Humedales Interiores. www.minambiente.gov.co. Recuperado el 15, enero, 2021).



En esta Política se definen tres estrategias para alcanzar su propósito: El manejo y uso sostenible, la recuperación y conservación y la concientización y sensibilización. Dentro de la primera se contempla la delimitación y el deslinde de humedales, así como la incorporación en el ordenamiento territorial, acciones sobre las cuales ya avanzaba el Distrito Capital de tiempo atrás.

Esta Política además de acoger como definición de humedal la contenida en la Convención RAMSAR, incluye un glosario que da cuenta de términos como recreación activa, recreación pasiva, ronda hidráulica, zona de manejo y preservación ambiental, entre otras. También define como criterios para la identificación de los humedales, la vegetación, los suelos y la condición hídrica.

Aquí vale la pena señalar que estos criterios, biofísicos en todo caso, no son los únicos criterios utilizados para la delimitación de áreas protegidas, cuyos límites obedecen también a aspectos económicos y sociales, entre otros. A partir de este punto se podrán encontrar diferencias estructurales en el manejo de los humedales de Bogotá D.C., atendiendo al enfoque utilizado para la definición de los límites.

En el año 2003 el Distrito Capital, intentado cerrar decisiones de ordenamiento que habían quedado pendientes con la expedición del Decreto 619 de 2001, revisa su Plan de Ordenamiento Territorial y expide, nuevamente por Decreto, con fundamento en lo previsto en la Ley 388, el **Decreto 469 de 2003**.

Esta revisión contempló el ajuste de los componentes de la estructura ecológica principal. Si bien el **enfoque** de la gestión de los humedales como áreas protegidas no cambia, el ajuste comprendió las **denominaciones o categorías** contenidas en el Decreto 619.

Si bien la definición de la Estructura ecológica principal no se modifica si lo hacen sus componentes, adicionando los corredores ecológicos, uno de ellos los denominados corredores ecológicos de ronda, delimitados como aquellos que abarcan la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental de todos aquellos cursos hídricos que no están incluidos dentro de otras categorías en la Estructura Ecológica Principal. Es decir, esta figura no se superpone con los Parques Ecológicos distritales.

En materia de **delimitación** de los Parques Ecológicos, refieren como anexo la delimitación de los planes de manejo, la cual incluye el cuerpo de agua, ronda hidráulica y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental como una unidad ecológica.

La **competencia** para expedir esta norma es la misma señala para la expedición del Decreto 619 de 2001, que como ya se señaló no se origina en disposiciones ambientales sino se deriva directamente las funciones constitucionalmente reconocidas para regular



el uso del suelo y dictar las normas necesarias para la protección del patrimonio ecológico del municipio, así como lo establecido en la Ley 388 de 1997.

Este acuerdo vuelve a asignar funciones y competencias en relación con estas áreas protegidas, a las entidades distritales de la siguiente manera: El DAMA: Encargada de la planificación, administración y monitoreo de las áreas protegidas del orden Distrital, con arreglo a las competencias y disposiciones establecidas en el presente Plan y su reglamentación, en las normas vigentes y, en particular, en las que rigen el Sistema Nacional Ambiental creado por la Ley 99 de 1993. Formular los planes de manejo de las áreas protegidas distritales.

Lo anterior salvo la función asignada a la EAAB: Elaborar para aprobación de la autoridad ambiental competente, nuevamente utilizando un genérico sin referirse al DAMA, a la CAR o la Ministerio, los planes de manejo de los parques ecológicos distritales de humedales. Realizar los estudios y acciones necesarias para mantener, recuperar y conservar los humedales en sus componentes, hidráulico, sanitario, biótico y urbanístico realizando además el seguimiento técnico de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental. Para esto seguirá las directrices de la autoridad ambiental competente, nuevamente haciendo alusión a ella de manera genérica.

No obstante lo anterior, señala esta norma que corresponde al Alcalde Mayor: Aprobar por decreto los planes de manejo de las áreas protegidas, recalando que estos **instrumentos** deben incluir los límites precisos. Reconoce el Decreto que será el Concejo Municipal el encargado de: Aprobar la modificación del alinderamiento de la zona de manejo y preservación de los humedales existentes o de la creación de nuevos humedales, con base en los correspondientes estudios técnicos de soporte e incorporarlos en la Estructura Ecológica Principal.

Esta revisión ajusta la definición de recreación pasiva aplicable a las áreas protegidas, incorporando dentro de la misma los senderos para bicicletas, ajusta la clasificación del Sistema de Áreas Protegidas y modifica varias disposiciones relativas a los **instrumentos** de planeación y ordenamiento de estas áreas, referidos como planes de manejo. En cuanto a los Parques Ecológicos Distritales hace una subdivisión para definir aquellos denominados de Humedal y los denominados de Montaña y modifica el régimen de usos de esta categoría, estableciendo requisitos para aquellos usos definidos como condicionados.

Los **efectos** jurídicos de esta norma están directamente relacionados con la definición del ordenamiento territorial, derivando de estas decisiones las restricciones al desarrollo de usos y actividades en el Distrito Capital.

Al año siguiente a esta revisión, expide el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Ordenamiento Territorial (MAVDT) la **Resolución 157 de 2004**, en la cual **enfoque**,



vale la pena señalar, no es la delimitación o manejo de los humedales como áreas protegidas, cuya regulación nacional continúa para ese momento siendo inexistente, sino la gestión de estos como ecosistemas estratégicos. Esta norma contempla unos criterios de delimitación biofísicos, acordes con lo definido en la Política de Humedales, pero excluyentes de consideraciones socioeconómicas tenidas en cuenta al momento de delimitar un área protegida o incluso, un área de manejo especial. Esta resolución parte del reconocimiento de que estos ecosistemas son **denominados** como bienes de uso público.

Sin embargo la **delimitación** hecha en Bogotá, con otro tipo de criterios distintos a los biofísicos allí contemplados, comienza a generar conflictos, principalmente por exceso, al incluir áreas sobre las cuales existen derechos de propiedad privada legítimamente constituidos, o por defecto, al excluir zonas que, con consideraciones puramente biofísicas y no sociales y económicas, podrían ser reconocidas como humedales, pero que no fueron incluidas por el ordenamiento territorial como Parques Ecológicos Distritales de Humedales.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, argumenta como sustento de la **competencia** para la expedición de esta resolución, la Ley 99 de 1993 y la Ley 357 de 1997. En su contenido el Ministerio señala que corresponde a las Autoridades Ambientales: la Caracterización, delimitación y ordenamiento de humedales y al Ministerio la aprobación de los **instrumentos** de planeación y ordenamiento de estos ecosistemas denominados también planes de manejo. Vale la pena resaltar que la resolución contempla disposiciones especiales para aquellos humedales ubicados dentro de áreas de manejo especial, tales como el Sistema de Parques Nacionales Naturales, sin embargo, y seguramente por la ausencia de una regulación aplicable al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, estas disposiciones especiales no contemplan otro tipo de áreas protegidas.

Los **efectos** Jurídicos derivados de esta resolución son considerables, en tanto los criterios de delimitación de los denominados bienes de uso público, se aplicaran en áreas en las cuales podrían encontrarse derechos de propiedad privada. Esto implica controversia por el desconocimiento o en el mejor de los casos, la restricción de este tipo de derechos y regulaciones especiales en materia de usos y actividades.

Este mismo año, y buscando solamente compilar las disposiciones de ordenamiento territorial contenidas en los Decreto 619 de 2001 y 469 de 2003, el Alcalde expide el **Decreto 190 de 2004**, sin introducir modificación alguna a las disposiciones aún vigentes del primero y a las modificaciones introducidas por el segundo en el marco de la revisión.

Hasta el año 2006, el enfoque utilizado para el manejo de los los humedales ubicados en el perímetro urbano de Bogotá D.C., a pesar de una ausencia de regulación nacional



al respecto, era el de áreas protegidas, lo cual a mi juicio, comienza a mezclarse con otros enfoques a partir de este momento.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) expide la **Resolución 196 de 2006**, por medio de la cual se adopta la guía para la formulación de los planes de manejo ambiental de los humedales. El **enfoque** de esta norma sigue siendo el contenido en la Resolución 157, es decir, considerar los humedales como ecosistemas estratégicos, y aunque no plantea una **designación** o categoría particular, si define la necesidad de priorización. En materia de **delimitación** la regulación contempla los criterios de delimitación del cuerpo de agua y de la franja de protección.

Como **competencia** que soporta su expedición el Ministerio cita las disposiciones de la Ley 99 de 1993, la Ley 357 de 1997 y la misma resolución 157 del año 2004 . Esta resolución define que le corresponde a la Autoridad Ambiental: Formular el instrumento de planeación y ordenamiento denominado plan de manejo y adoptarlo mediante resolución y al Ministerio aprobarlo previamente.

Como **efectos** jurídicos la decisión administrativa prevé permitir que el plan de manejo sea el instrumento para planificar el uso sostenible y conservación de los humedales prioritarios, dirimir conflictos y formalizar compromisos. Vale la pena señalar que será el Plan de Manejo donde se materializa la regulación de usos de estos ecosistemas a partir de la zonificación definida.

Posteriormente el alcalde de Bogotá expide el **Decreto 062 de 2006**, por medio del cual dicta los mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de Manejo Ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital. A partir de esta norma el **enfoque** de su gestión es su delimitación y zonificación como ecosistemas estratégicos y como bienes de uso público, a pesar de que siguen haciendo parte del Sistema de Áreas Protegidas y su **denominación** o **categoría** continúa siendo la de Parque Ecológico Distrital de Humedal.

Este decreto acoge como criterios de **delimitación**, los contenidos en la Resolución 157 del 2004 del Ministerio, es decir, las consideraciones biofísicas relativas a su vegetación, los suelos y la condición hídrica, aunque mantiene el enfoque de unidad ecológica con la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental.

La **competencia** que se cita como sustento de la expedición de este decreto, son precisamente la Ley 357 de 1997 y la ya citada Resolución 157 de 2004 del Ministerio. No obstante lo anterior, el Alcalde se ocupa ampliamente de desagregar atribuciones y competencias en las entidades distritales, haciendo aún más difícil comprender el marco institucional que interviene en la regulación, administración y manejo de las áreas



protegidas distritales y particularmente de los Parques Ecológicos Distritales de Humedales.

A la EAAB le corresponde: Formular los Planes de Manejo, bajo las directrices del DAMA. Demarcar las zonas de ronda, velar por la protección y cuidado de cada unidad ecológica, conforme a los planes de manejo de cada uno de estos ecosistemas. Adelantar los estudios y acciones necesarias para mantener, recuperar y conservar los humedales tanto en su parte hídrica como biótica, efectuando los seguimientos técnicos de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental, en coordinación el DAMA.

No obstante lo anterior, al DAMA le compete: La administración de los humedales, de acuerdo a las competencias asignadas por la Ley 99 de 1993. Apoyar la caracterización, zonificación, evaluación y plan de acción de cada uno de los humedales localizados en su jurisdicción, con el fin de optimizar su utilización, definir sus usos, teniendo en cuenta las condiciones naturales y sociales específicas, para lo cual tendrá presente aspectos biofísicos, ecológicos, socioeconómicos, culturales y de conflicto.

Con base en estudios hidrológicos, ecológicos y socioeconómicos señala el decreto que el DAMA podrá designar nuevos humedales que en la legislación actual no se encuentren delimitados ni reservados con anterioridad bajo ninguna **categoría** de protección.

Particular cuidado requiere esta disposición, por cuanto hasta este momento era claro para el Distrito que el establecimiento de sus áreas protegidas se derivaba directamente, no de disposiciones legales ambientales, sino de las atribuciones constitucionales de regular los usos del suelo y dictar las normas necesarias para la protección del patrimonio ecológico del municipio o distrito. De allí que no hubiera tenido que esperar a la reglamentación nacional en materia de áreas protegidas, para estructurar su sistema, teniendo que aplicar para el efecto los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario que le hubieran sido exigibles.

Sin embargo, este decreto precisa que luego de la **designación** hecha por esta autoridad administrativa, se procederá a las acciones de formalización legal que les permita equiparar su manejo al de las áreas identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, es decir, reconoce finalmente la competencia del Concejo Distrital para formalizar legalmente este tipo de decisiones.

Define el decreto que el DAMA y la EAAB tienen a su cargo: Establecer pautas de manejo individuales para cada humedal y establecerán acuerdos técnicos, debidamente formalizados, en los cuales se defina el orden, los cronogramas y especificaciones de la intervención ex ante a la formulación del plan de manejo y luego de su adopción formal.



Esta norma contempla expresamente la posibilidad de suscribir convenios para la administración de los humedales con las organizaciones sociales o instituciones públicas o privadas que vienen trabajando en la defensa, recuperación, conservación y manejo de estos ecosistemas.

En cuanto a los **instrumentos** de planificación y ordenamiento que resultaba ser su objeto, el decreto contempla el Plan de Manejo del ecosistema estratégico, los criterios de zonificación, sus objetivos y el plan de acción y define que en los procesos de formulación de estos planes, así como en las acciones de conservación y uso racional de estos ecosistemas, se incorporará a las comunidades aledañas en las zonas de humedal, teniendo en cuenta su participación, asegurando la valoración colectiva como patrimonio ecológico y soporte de la calidad de vida.

No obstante lo anterior, hace referencia esta norma a un régimen especial de ordenación, que el DAMA deberá proponer sin precisar a quien, con base en el plan de manejo y que propenderá por compatibilizar los actuales usos con actividades sostenibles que a corto mediano y largo plazo aseguren y mantengan los valores naturales de los humedales con el fin de garantizar su conservación, recuperación y regeneración.

También contempla la norma disposiciones relativas a las compensaciones resultantes de estudios ecológicos y socioeconómicos complementarios a los planes de manejo, que conlleven a determinar que es necesario reducir los límites o el área de un humedal localizado dentro del perímetro del Distrito Capital. En este punto señala la norma que serán aplicables por el DAMA los parámetros y directrices propuestas para estos casos en el ámbito de la Convención Ramsar y la normatividad nacional y distrital vigente, buscando en todo caso restituir a la ciudad el área de humedal que se ha perdido en los últimos cincuenta años.

Igualmente resulta confusa la disposición contenida en el artículo 13 del citado decreto, el cual señala que “el DAMA a partir de los Planes de Manejo, la Política Distrital y el protocolo de rehabilitación redefinirá la actual categoría de protección de los humedales de la ciudad y asignará la que considere más pertinente buscando garantizar de manera más efectiva la protección, rehabilitación y conservación de la biodiversidad de los mismos”.

A mi juicio resulta confusa esta disposición por cuanto las **categorías** utilizadas para los humedales han sido definidas para el Sistema de Áreas Protegidas, mediante acuerdo del Concejo Distrital y normas de ordenamiento territorial, derivadas de las funciones constitucionalmente asignadas a dichos Concejos.

Aunque para el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y su posterior revisión resultó aplicable la disposición contenida en el artículo 26 de la Ley 388 de 1997,



esta condición excepcional que tiene como propósito no dejar a la ciudad sin Plan de Ordenamiento Territorial, no tiene como alcance modificar la disposición constitucional que reconoce en el Concejo y no en el Alcalde y menos aún en otra entidad administrativa esta atribución.

Los **efectos** jurídicos de la regulación de los humedales contenida en esta norma, son entre otros, fundamentar las restricción de derechos, usos y actividades a realizar en las áreas delimitadas, caracterizadas y zonificadas conforme a los criterios allí definidos. Sin embargo, la falta de claridad en varias disposiciones allí contenidas, y en especial en aspectos relacionados con las competencias asignadas al interior de la entidad territorial, pueden ser el origen de varios de los conflictos hoy presentes en la gestión de los humedales.

Meses después el MAVDT expide la **Resolución 1128 de 2006**, con la cual ajusta las competencias relativas a la adopción de los planes de manejo, eliminando la aprobación previa de este instrumento por parte de ese Ministerio.

Este mismo año, el Concejo Municipal se ocupa de modificar el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital, mediante el **Acuerdo 248 de 2006**. Esta modificación se tramita para ajustar el Sistema Ambiente del Distrito Capital SIAC incorporando nuevas entidades, pero también incluye ajustar la estructura ecológica principal a los componentes y categorías del sistema de áreas protegidas incorporadas con la revisión del POT hecha en el 2003. Esta consideración es relevante frente a lo señalado anteriormente en relación con las preocupaciones que suscita el decreto 062. Deja claro a mi juicio el Concejo que esta competencia, relativa a la categorización y creación de áreas protegidas, se encuentra radicada en su cabeza y no es del resorte del Alcalde Mayor o de autoridades administrativas.

Días antes de la reorganización de la estructura del Distrito hecha por el Concejo Distrital y seguramente con esta en trámite, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA, expide la **Resolución 2618 de 2006**, por medio de la cual crea el Comité Distrital de Humedales como un órgano asesor “para la implementación, el seguimiento, la evaluación y actualización de los diferentes instrumentos de política y de gestión ambiental de los humedales del Distrito Capital, a través de los cuales se busca aportar elementos para el fortalecimiento y la sostenibilidad de la coordinación interinstitucional y ciudadana”.

La integración de este Comité resulta interesante, pues además de convocar cinco entidades distritales, al DAMA, a la EAAB, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Secretaría de Gobierno y el Jardín Botánico de Bogotá "José Celestino Mutis", involucra a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y a 8



delegados ciudadanos de los Sistemas, Mesas o espacios de participación comunitaria en la gestión ambiental de las localidades donde se encuentran los humedales (Uno por localidad) y de la Red de Humedales de la Sabana de Bogotá.

Vale la pena referenciar que este mismo año, el Consejo Directivo de la CAR constituye seis reservas hídricas sobre humedales ubicados en su jurisdicción, en las Lagunas de la Herrera, el Yulo, la Laguna de Suesca, la Florida, Tierra Blanca, Neuta y el Juncal. Esta declaración, si bien no convierte estos humedales en áreas protegidas, su finalidad es restringir el acceso y uso de los recursos naturales para adelantar programas de conservación, lo que los somete a un manejo asociado a la finalidad de cada reserva. (Atuesta C. 2009. Marco Jurídico de las categorías de protección: Ámbito internacional, nacional y regional, su declaración y administración, bases jurídicas para la protección de humedales y su relación con áreas protegidas. 23 – 97 pp. En: Toro A.P. (ed). 2009. Bases jurídicas y técnicas para la consolidación del Sirap en la jurisdicción de la CAR. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Bogotá, D.C. Colombia. 204 p).

Otra decisión relevante del Concejo Distrital es la expedición del **Acuerdo 257 de 2006**. Con esta decisión el Concejo ajusta la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital. Como se mencionó anteriormente, en mi concepto genera confusión la asignación de competencias hecha en el Decreto 062, en materia de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal. Sin embargo, siendo el Concejo el ente encargado según el artículo 313 de la Constitución Política, de determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, la lectura del citado decreto 062, debería hacerse a la luz de la reorganización hecha por el Acuerdo 257 expedido posteriormente.

En esta norma, además de crear la Secretaría Distrital de Ambiente, se asignan como funciones del sector Ambiente las siguientes:

- Ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.
- Promover planes, programas y proyectos tendientes a la conservación, consolidación, enriquecimiento y mantenimiento de la Estructura Ecológica Principal y del recurso hídrico, superficial y subterráneo, del Distrito Capital.
- Formular, implementar y coordinar, con visión integral, la política de conservación, aprovechamiento y desarrollo sostenible de las áreas protegidas del Distrito Capital.
- Definir y articular con las entidades competentes, la política de gestión estratégica del ciclo del agua como recurso natural, bien público y elemento de efectividad del derecho a la vida.



En relación con la EAAB, se define que corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente:

- Realizar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y desechos o residuos peligrosos y de residuos tóxicos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y complementar la acción de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB- para desarrollar proyectos de saneamiento y descontaminación, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Por su parte, la EAAB hace parte del sector hábitat, al que le corresponde: Garantizar la planeación, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos habitacional, mejoramiento integral y de servicios públicos, desde una perspectiva de acrecentar la productividad urbana y rural sostenible para el desarrollo de la ciudad y la región.

De esta última disposición resulta difícil desprender en cabeza de la EAAB, funciones ambientales relativas al manejo de las áreas protegidas del Distrito Capital, así se trate de los Parques Ecológicos de Humedal. Sin embargo, vale la pena señalar que esta postura puede ser objeto de debate con el argumento de la presunción de legalidad que rodea la vigencia del Decreto 062.

Aunque en los criterios para el diseño de esta línea de tiempo habíamos señalado que en materia de fallos judiciales íbamos a hacer referencia a aquellas sentencias proferidas por las altas Cortes, también señalamos que los fallos que incluiríamos serían aquellos considerados hitos al aportar elementos particulares y diferenciales en torno al tratamiento jurídico de los humedales en el país. Cumplir con el primer criterio había excluido de esta línea de tiempo un fallo de la mayor trascendencia para la comprensión del tratamiento normativo de los humedales en Bogotá. Afortunadamente el mismo fue advertido por miembros de la Mesa de Humedales en el momento de socializar este ejercicio diagnóstico, de allí que gracias a su aporte fue incluido en este documento.

Nos referimos al **Fallo** dentro del expediente 1998 – **1114**, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 16 de noviembre de 2006. Frente a este fallo es importante señalar que si bien se profiere en el año 2006, decide una acción judicial de nulidad interpuesta en el año 1998, por la Defensoría del Pueblo contra el Distrito Capital por la expedición del Acuerdo 26 de 1996 el cual, después de señalar el deber de dar tratamiento de zonas verdes arborizadas a las zonas de manejo y preservación ambiental de los humedales, definió como usos permitidos en las mismas, las ciclovías, las canchas deportivas y el equipamiento urbano de uso público.

Argumentó la Defensoría del Pueblo que dichas disposiciones contrariaban normas de superior jerarquía entre las cuales las disposiciones constitucionales referidas en los



artículo 79 y 80 y las disposiciones legales referidas en la Ley 99 de 1993 y la Ley 165 de 1994, por medio de cual se aprobó el Convenio de Diversidad Biológica.

La decisión del Tribunal, aunque se toma cuando ya el Acuerdo 26 de 1996 no se encontraba vigente, le da la razón al demandante al señalar: “Que la disposición demandada viola los artículos 79 y 80 constitucionales, artículos 1° y 63 de la Ley 99 de 1993, Ley 165 de 1994, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, relacionadas en la demanda, pues como se afirmó anteriormente, en las misma se permite la construcción de ciclovías, canchas deportivas y equipamiento urbano de uso público, construcción que conllevan actividades de recreación activa en esos lugares, lo que desconoce la función de éstos, como la recarga y descarga de acuíferos, almacenamiento de agua, hábitat de especies de fauna y flora, etc., atentando contra el derecho al medio ambiente sano.”

Vale la pena recordar en este punto el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que es la norma que tiene como *“finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares”* (art 1).

Este Código que en su primera parte aplica a *“todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles”* (Art 2), señala en su artículo 237 que ***“ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión”***.

El año 2007 el Alcalde Mayor expide el **Decreto Distrital 546 de 2007**, por medio del cual reglamenta las Comisiones Intersectoriales como las instancias del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital que tienen por objeto garantizar la coordinación para la implementación de las políticas y estrategias distritales de carácter intersectorial. Dentro de estas se resalta la creación de la Comisión Intersectorial de Sostenibilidad, Protección Ambiental, Ecurbanismo y Ruralidad, con el objeto de *“articular la ejecución de las políticas ambientales, de salud pública, educativas, económicas y de movilidad, relacionadas con la protección ambiental y el uso de los recursos naturales de la ciudad”*. Igualmente en el marco de esta Comisión se *“coordinará la gestión estratégica integral de las políticas de ecurbanismo y de educación ambiental distrital”*.

Dentro de las funciones llaman la atención para este análisis dos de ellas: La relacionada con realizar seguimiento a los avances en la aplicación de los instrumentos de



planeación ambiental del Distrito Capital, entre los que se encuentran el Plan de Ordenamiento Territorial y los planes de Manejo de áreas protegidas Distritales; aquella referida a “orientar las acciones para potencializar la integración urbano - rural del Distrito Capital, con arreglo al principio de desarrollo sostenible, respondiendo a objetivos de mejoramiento de la calidad de vida en la región y la armonización de sus distintos modos de vida, acercando la toma de decisiones a la escala real de los procesos ecológicos y a los actores involucrados, y procurando la construcción de un sistema urbano-regional posicionado y competitivo tanto nacional como globalmente”.

La denominación, conformación y funciones de esta Comisión Intersectorial fueron modificadas en el año 2011 y 2019 y serán referenciadas más adelante.

Después de un proceso de construcción participativa del cual da cuenta el documento de Política de Humedales del Distrito Capital, la misma es adoptada por el Alcalde mediante el **Decreto 624 de 2007**, la cual se reconoce como un acuerdo público de visiones, voluntades y acciones con el propósito común de hacer de los humedales una red de áreas naturales protegidas.

El **enfoque** que esta Política plantea para los humedales ubicados en el perímetro urbano del Distrito Capital es el de consolidarlos como una Red de áreas naturales protegidas. Bajo la **denominación** de Parques Ecológicos Distritales de Humedal, como **categoría** del Sistema de Áreas Protegidas señalada en el Decreto 469 de 2003, la política plantea la coexistencia también de aquel marco normativo que orienta su gestión como ecosistemas estratégicos. La política reconoce también que los humedales son bienes de uso público, pero pone de presente que la zona de manejo y preservación ambiental, reconocida como parte integral de los humedales delimitados como Parques Ecológicos bajo el concepto de unidad ecológica, es una zona donde está presente la propiedad pública y también la propiedad privada.

Llama la atención en este enfoque la relevancia al concepto de red de áreas protegidas, adicionando el calificativo de naturales, aún a pesar de que el componente de la estructura ecológica principal de Bogotá, hace referencia a un Sistema de Áreas Protegidas distritales. Las diferencias técnicas de estos conceptos resultan relevantes para analizar la consistencia de la Política Distrital de Humedales con el Plan de Ordenamiento Territorial y resolver posibles tensiones entre ellos.

En materia de **delimitación** la política considera la realizada en el Plan de Ordenamiento Territorial, así como en los Planes de Manejo, cuya realización se orientó con el Decreto 062, a partir de las resoluciones ministeriales 157 y 196.

La **competencia** referenciada como sustento para la adopción de la Política se encuentra la Ley 99 de 1993, la Ley 357 de 1997 y la resolución 157 de 2004, es decir funciones ambientales a las cuales sería exigible los principios de armonía regional gradación



normativa y rigor subsidiario, no obstante para esta fecha aún era inexistente la política y regulación nacional en materia de áreas protegidas, distintas al Sistema de Parques Nacionales Naturales. Sin embargo, el texto de la Política reconoce que el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito se ha conformado atendiendo a las atribuciones constitucionales en cabeza del Concejo de regular los usos del suelo y velar por el patrimonio ecológico.

Aunque no es el alcance de un documento de Política, la distribución o asignación de funciones, la misma sí se ocupa de contemplar la ejecución de las acciones de manera compartida entre varias entidades, lo cual no se referencia en este texto atendiendo a su extensión, sin embargo, más adelante se llama la atención sobre algunas de estas acciones.

En cuanto al **instrumento** de planeación y ordenamiento la política reconoce que, aún tratándose de áreas protegidas, será el Plan de Manejo del ecosistema estratégico, y este deberá seguir los lineamientos dados de la Convención RAMSAR.

En cuanto a los **efectos** jurídicos, aunque se trata de un mandato de política pública, el cual debe ser implementado a través de instrumentos, entre otros, los jurídicos o normativos, resulta relevante resaltar que esta hace una especie de jerarquización de las distintas estrategias de conservación de que trata la Política Nacional de Biodiversidad, dando mayor relevancia a la preservación y restauración de los humedales sobre su uso sostenible. De esta manera sustenta restricciones sobre usos en materia de recreación pasiva, entre ellas regresar al entendimiento del concepto de recreación pasiva en los Parques Ecológicos Distritales de Humedal referido en el Decreto 619 de 2001 y retomado por la Política Nacional de Humedales Interiores, que excluye obras duras, ciclorutas o senderos para bicicletas, permitidos dentro de las modificaciones introducidas con revisión del POT contenida en el Decreto 469 de 2003.

Varias acciones de la política llaman la atención: el ajuste del Sistema de Áreas Protegidas a las normas superiores, que vale la pena señalar aún seguían sin expedirse; la apuesta al reconocimiento de la importancia internacional de estos humedales a través de su postulación a la Lista RAMSAR, hecho consolidado hace un par de años; y el reconocimiento de la necesidad de trabajar en medios e instrumentos técnicos de evaluación ambiental previa de las intervenciones a realizar en los humedales, compensaciones por pérdidas, disposiciones en materia de tenencia que le apunten al dominio público, guía técnico legal para la toma de decisiones buscando mostrar con claridad la distribución de competencias, particularmente al interior del Distrito, un modelo de gestión integral las instituciones y organizaciones sociales que administrarán los humedales como áreas protegidas, así como instrumentos financieros. (Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). Política de Humedales del Distrito Capital. www.ambientebogota.gov.co. Recuperado el 15, enero, 2021).



En este mismo periodo de tiempo el Alcalde expide el **Decreto 625 de 2007**, por medio del cual crea las Comisiones Ambientales Locales “para asegurar la participación y la coordinación intersectorial a nivel público local de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables” objeto desarrollado a partir de listado de 16 funciones señaladas en el artículo 2.

Su conformación está dada por entidades distritales, organizaciones cívicas y ambientales referidas en el artículo 3. Estas comisiones, en su objeto, conformación y funciones fueron replanteadas por el Decreto 575 de 2011, el cual revisaremos con mayor detalle.

Es mismo año 1997 el Consejo de Estado profiere una **Sentencia** de la mayor relevancia en el marco de la expediente de una Acción Popular interpuesta en el año 2001 identificado con el **992**. En esta acción pública referida precisamente a un caso presentado con los humedales urbanos en Bogotá y particularmente el humedal el Burro, se demanda a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y al Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá (DADP). La Acción Popular busca establecer si acciones u omisiones de las entidades públicas demandadas en relación con la delimitación y demarcación del mencionado Humedal, así como el otorgamiento de licencias que permitieron la urbanización y construcción de parte del humedal, han lesionado derechos e intereses colectivos.

Al momento de las actuaciones administrativas cuestionadas se encontraba vigente la delimitación, su ronda y zona de manejo y preservación ambiental contenida en el Acuerdo 6 de 1990, aunque el acotamiento hecho por la EAAB estaba en curso. Dentro del trámite de la acción popular la actuación de la EAAB fue considerada ajustada a la Ley y no violatoria de intereses colectivos. Sin embargo llama la atención que aquella función atribuida por el Acuerdo 06 de 1990 a la EAAB de realizar el acotamiento y demarcación de las rondas de los humedales, fuera considerada por el Tribunal para el año 1997 que *“en la actualidad riñe con su connotación de empresa prestadora de servicios públicos, sometida por regla general al dominio del derecho privado y cuya posibilidad de ejercicio de prerrogativas públicas es excepcional (estas deben estar señaladas en la ley).”*.

En relación con la actuación del DAPD el Consejo de Estado encontró que el otorgamiento, aunque por omisión, de una licencia de construcción dentro del perímetro del humedal definido por el Acuerdo 6 de 1990 constituyó un atentado contra el patrimonio de la comunidad. Reconoce igualmente el juez de la acción popular que aunque no se puede retrotraer el tiempo y la urbanización de parte del humedal está consolidada, resulta procedente condenar al DAPD a indemnizar a la comunidad los perjuicios evidentes ocasionados con la pérdida, con el propósito de prevenir y mitigar más daños ambientales.



Resulta interesante también la valoración hecha por el Consejo de Estado, según la cual, para efectos de identificar la entidad idónea para instrumentalizar las inversiones que deberán realizarse en la prevención y mitigación de daños ambientales con los dineros que se condena a invertir al DAPD. Considera el juez que el DAMA, autoridad ambiental urbana, al hacer parte del distrito, actor culpable condenado, no puede ser sujeto pasivo de la indemnización, decidiendo que sea la CAR, autoridad ambiental regional quien reciba los dineros y los invierta de conformidad.

Finalmente el Consejo de Estado ordena a la administración distrital, a adelantar las acciones judiciales necesarias para recuperar el dominio público sobre los bienes que pasaron al dominio privado por las actuaciones y omisiones de la administración. Esta decisión seguramente motivo las reflexiones que hiciera el Concejo de la ciudad, pues resulta evidente su relación con el Acuerdo que expide en el año siguiente.

El Concejo Distrital de Bogotá formaliza una nueva decisión a través de la expedición del **Acuerdo 386 de 2008**. Con este acuerdo y en consonancia con las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial, prohíbe la construcción, urbanización, rellenos, disposición de tierra o escombros y cualquier otra conducta que atente contra los humedales. En consecuencia de esta prohibición ordena la revisión de las licencias que hubieran sido otorgadas por los Curadores Urbanos, priorizando las que se estén ejecutando y ordena analizar la pertinencia de la revocatoria directa de tales licencias ante la Secretaría Distrital de Planeación.

Ordena a la EAAB, realizar el “reamojonamiento” de los Parques Ecológicos de Humedal del Distrito Capital, de conformidad con los límites actuales definidos por el POT. Vale la pena señalar que este acuerdo se expide cinco años después de la revisión del POT realizada mediante decreto 469 de 2003, lo que podría evidenciar que en 2008 las áreas protegidas se encontraban amojonadas con límites anteriores a los vigentes.

Reitera el Concejo la prohibición dirigida a los Curadores Urbanos de la Ciudad, de expedir licencias de urbanismo y/o construcción para la realización de proyectos o actividades urbanísticas, de construcción y/o edificación, en inmuebles que se encuentren ubicados dentro de los humedales y su ronda hidráulica y las zonas de manejo y preservación ambiental.

Ordena además a la Secretaria Distrital de Ambiente adelantar las anotaciones en los folios de matrícula de los bienes aún no adquiridos por la EAAB que están en los Parques Ecológicos Distritales de Humedal. Esta disposición tiene como efecto limitar pública y jurídicamente el derecho de dominio de bienes inmuebles urbanos. Si bien un área protegida puede contemplar terrenos de propiedad pública o privada, la misma no puede ser calificada en su integridad como bien de uso público, desconociendo estas consideraciones en materia de propiedad.



Para el caso del Distrito, los humedales, calificados como bienes de uso público, e integrados como unidad ecológica por el cuerpo de agua, la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental hacen parte de la delimitación hecha de los Parques Ecológicos Distritales. No obstante la política aprobada en 2007 entra a reconocer la existencia en la zona de manejo y preservación ambiental y por tanto, dentro del área protegida e incluso dentro de la definición de humedal como unidad ecológica, de propiedad pública y privada, en todo caso afectada a la función social y ecológica que le es inherente y a la prevalencia del interés general sobre el particular.

Llama la atención el reconocimiento de la coexistencia de bienes inmuebles de propiedad privada dentro de los humedales en el año 2007 y esta decisión, adoptada por el Concejo Distrital un año después, de reiterar la prohibición del otorgamiento de licencias y la revisión e incluso la posibilidad de revocatoria de las ya otorgadas.

Desde el año **2007** y hasta el **2015** se adoptan mediante resoluciones de la Secretaría Distrital de Ambiente y en algunos casos mediante actos administrativos conjuntos con la CAR, los **Planes de Manejo** de los 12 Humedales declarados como Parques Ecológicos Distritales de Humedales por el Plan de Ordenamiento Territorial.

Parque Ecológico Distrital de Humedal	Adopción de Planes de Manejo
Vaca	Res. No. 7473 - 2009
Burro	Res. No. 4383 - 2008
Techo	Res. No. 4573 - 2008
Capellanía	Res. No. 7474 - 2009
Meandro del Say	Resolución Conjunta CAR - SDA 003 de 2015.
Santa María del Lago	Res. No. 7773 - 2010
Córdoba	Res. No. 1504 - 2008
Jaboque	Resolución Conjunta CAR - SDA 001 de 2015.
Juan Amarillo (Tibabuyes)	Res. No. 3887 – 2010
Conejera	Resolución SDA 0069 de 2015.
Torca y Guaymaral	Resolución Conjunta CAR - SDA 002 de 2015.
Tibanica	Res. No. 334 – 2007

Fuente: SDA

A pesar de que el Decreto 469 de 2003, compilado en el Decreto 190 de 1994, radica en cabeza del Alcalde Mayor la aprobación por decreto de los Planes de Manejo de las Áreas Protegidas, la función de aprobar los planes de manejo de las áreas protegidas es ejercida por la entidad administrativa distrital que ejerce las funciones de autoridad ambiental urbana y se sustenta en la competencia reconocida finalmente por las



resoluciones del MAVDT, a las autoridades ambientales de aprobar los planes de manejo de los ecosistemas estratégicos.

Al margen de las consideraciones jurídicas que en materia de competencias puedan realizarse frente a la expedición de estos actos administrativos, en el análisis de barreras me permitiré señalar algunas de las consideraciones generales frente a los mismos, sin perjuicio de una evaluación detallada de estos instrumentos o un análisis de efectividad del manejo de estas áreas protegidas.

En el año 2010 y aún antes de una nueva reorganización a nivel nacional del Sector Ambiente, el MAVDT adopta la **Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico** (MAVDT, (2010). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. www.minambiente.gov.co. Recuperado el 15, enero, 2021). Esta política tiene como objetivo general “garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente”.

Plante la Política seis objetivos específicos. Uno, relacionado con la Oferta, orientado a “Conservar los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país”. El segundo relativo a la Demanda, de “Caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país”. El tercero referido a la Calidad, “Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico”. El cuarto enfocado en el riesgo, dirigido a “Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua”. El quinto sobre el Fortalecimiento Institucional, “Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico”. Y el sexto que le apunta a la Gobernabilidad “Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico”.

En materia de humedales se resalta dentro del primero objetivo relacionado con la oferta, la estrategia 1.3 que contempla la “restauración y preservación de los ecosistemas considerados clave para la regulación de la oferta hídrica, tales como acuíferos, glaciares, páramos, humedales, manglares, zonas de ronda, franjas forestales protectoras, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, áreas marinas y costeras, entre otros”.

En esta estrategia se prevén como líneas de acción estratégicas:

- Promover y apoyar procesos nacionales, regionales y locales para la protección, conservación y restauración de los ecosistemas clave para la regulación de la oferta hídrica, a través de acciones como la formulación e implementación de planes de manejo cuando haya lugar.



- Adquirir, delimitar, manejar y vigilar las áreas donde se encuentran los ecosistemas clave para la regulación de la oferta del recurso hídrico.
- Definir los caudales mínimos necesarios para el mantenimiento de las corrientes superficiales y sus ecosistemas acuáticos asociados, e implementar medidas para garantizarlos.

Para este mismo año y después de 16 años de entrada en vigencia del Convenio de Diversidad Biológica, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprueba el documento **CONPES 3680 de 2010**, que define los lineamientos para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Gobierno Nacional expide el **Decreto 2372**, que reglamenta a su vez el citado Sistema.

El **enfoque** de esta Política y esta norma es la consolidación y reglamentación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, al interior del cual se reconocen Subsistemas Regionales y temáticos.

En materia de **delimitación** de áreas protegidas el decreto reglamentario establece que debe atender a criterios biofísicos y socioeconómicos, a partir de los cuales se materialicen en el territorio los objetivos específicos de conservación de un área protegida.

En cuanto a **designación o categorías** la norma incorpora en el SINAP como áreas protegidas categorías nacionales y regionales, cuya declaración corresponde al MAVDT o al Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, sin incluir categorías de áreas protegidas municipales o distritales. También incorpora en el SINAP la reserva natural de la sociedad civil como categoría de gobernanza privada.

No obstante lo anterior, reconoce que los municipios o distritos, en el marco de las atribuciones constitucionales de regular los usos del suelo y dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico del municipio, pueden definir suelos de protección, en el marco del ordenamiento territorial. Así mismo el CONPES prevé como acción estratégica a implementar la creación legal de categorías de áreas protegidas para los municipios o distritos.

Aunque lo anterior generó mucha controversia en su momento, queda claro que el hecho de no ser incorporadas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, no puede desconocer o invalidar jurídicamente las decisiones tomadas por los Concejos Municipales o distritales, en el marco de las atribuciones constitucionales citadas.

La **competencia** referida como soporte del marco político y reglamentario del SINAP es el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y la Ley 165 de 1994, de allí que la norma no cree categorías, cuya atribución a mi juicio es exclusiva del legislador, sino que



reglamente algunas de las hasta entonces figuras de protección contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente y la Ley 99 de 1993. De igual reglamenta el Sistema de Áreas Protegidas referido en el Convenio de Diversidad Biológica.

En cuanto a competencias relativas a declaración, administración y manejo de estas áreas protegidas, y particularmente en cuanto a la aprobación de los planes de manejo, el decreto consolida las señaladas al Ministerio de Ambiente, a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN y a las Corporaciones Autónomas Regionales en cabeza de sus Consejos Directivos.

En cuanto al **instrumento** de ordenamiento y manejo, la norma reglamentaria señala que las áreas protegidas, deben contar un Plan de Manejo, define su temporalidad y contenido. El CONPES prevé la necesidad de contar una guía para la construcción de estos instrumentos, la cual apenas será lanzada pronto en el marco de los productos obtenidos con la implementación del proyecto GEF para la Consolidación del SINAP.

Los **efectos** jurídicos de esta reglamentarios consistente en incluir dentro de las determinante ambientales del ordenamiento territorial, las áreas nacionales y regionales designadas bajo las categorías públicas señaladas en la norma, sustentar las restricción a los usos y actividades que se derivan de la categorías respectiva, un efecto específico de hacer exigible la licencia ambiental con un instrumento de evaluación y autorización previa al desarrollo de proyectos, obras o actividades en las áreas protegidas.

Este efecto se materializó el mismo año con el ajuste que hace el Gobierno Nacional a la norma de licenciamiento ambiental. La expedición del **Decreto 2820 de 2010**, incluye dentro de los proyectos que requieren tramitar una licencia ambiental ante el MAVDT o antes las Corporaciones Autónomas Regionales: Los proyectos, obras o actividades a realizarse al interior de las áreas protegidas públicas de que trata el Decreto 2372 del 1° de julio de 2010, siempre y cuando: El uso sea permitido de acuerdo a la categoría de manejo respectiva, impliquen la construcción de infraestructura en las zonas de uso sostenible y general de uso público, o se trate de proyectos de agroindustria, a excepción de las unidades habitacionales, siempre que su desarrollo sea compatible con los usos definidos.



2011 – 2021

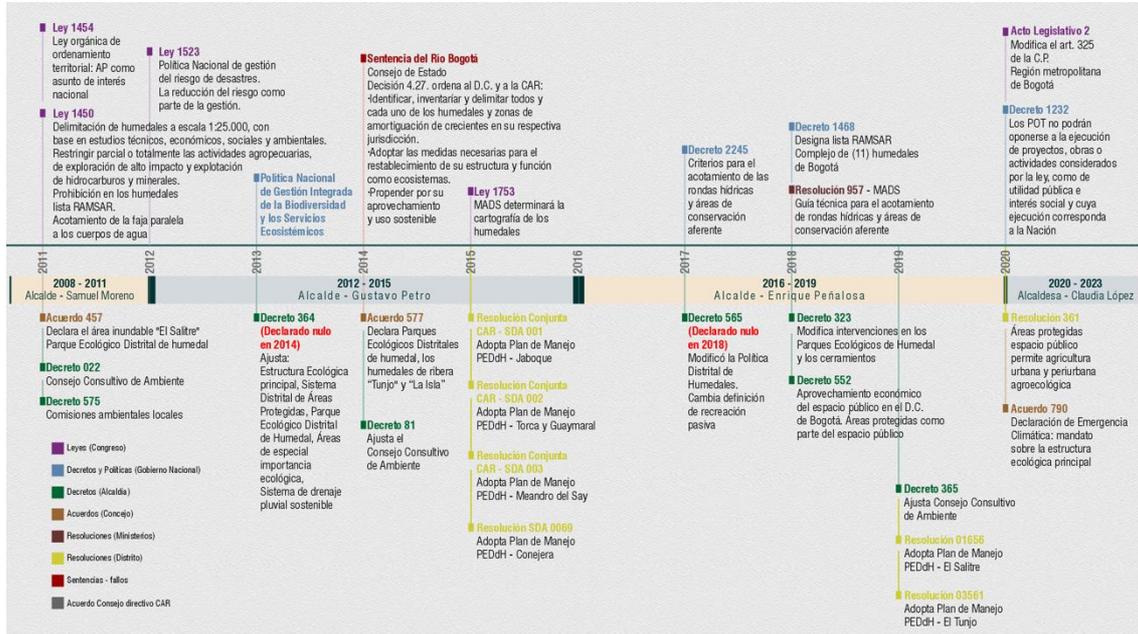


Figura 5. Línea de tiempo periodo 2011 – 2021. Fuente: Elaboración propia

En el año expide el Congreso de la República la Ley 1382, por medio de la cual pretende modificar el Código de Minas. Esta norma, declarada inexecutable por la Corte Constitucional un año después por falta de consulta previa con Sentencia C - 366 de 2011, había incluido dentro de las áreas excluibles de la actividad minera, los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Señala la norma que estas zonas para producir estos efectos, deberían ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental, con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

La inexecutable de esta norma legal produciría efectos dos años después del fallo, de allí que la decisión del Gobierno Nacional sea la de incluir dentro de la propuesta de articulado de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo sometida a consideración del Congreso, varios artículos que pretendían la permanencia en el ordenamiento jurídico de la prohibición de realizar actividades mineras en ecosistemas y áreas consideradas como estratégicas.

Así se expidió la **Ley 1450 de 2011**, cuyo **enfoque** fue prohibir y restringir el desarrollo de ciertas actividades en ecosistemas de páramos y humedales, ordenando su **delimitación** a escala 1:25.000, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.



Para el caso de los humedales, esta delimitación definiría el área en la cual el **efecto** jurídico esperado era que se podrían restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales. En todo caso, definía que en los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrían adelantar dichas actividades, es decir, actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales. Por todos es conocido que dentro de las actividades agropecuarias la pesca, es una que tradicionalmente se realiza en ciénagas y humedales, designados por nuestro país como integrantes de la Lista RAMSAR.

Para la realización de los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales el Gobierno Nacional reglamentaría los criterios y procedimientos.

Como si no tuvieran relación alguna, al tiempo que el artículo 202 ordena la delimitación de los humedales, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, el artículo 206 define que corresponde a las autoridades ambientales, incluidas las de los grandes centros urbanos, efectuar, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional.

Es así que la norma en materia de **competencias** asigna al Gobierno Nacional la definición de los criterios y procedimientos para los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que deben sustentar la delimitación de los humedales y la restricción total o parcial de actividades, al tiempo que aquellos estudios que se requieran para el acotamiento de las rondas hídricas.

Al MAVDT le corresponde la delimitación de estos ecosistemas de páramos y humedales y la adopción de estudios, así como la definición de criterios y directrices para zonificación y ordenamiento, tarea que debía ser asumida por las autoridades ambientales, una vez delimitados.

No obstante, a estas se asigna también el acotamiento de la ronda hídrica que comprende: 1) la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y 2) el área de protección o conservación aferente

La disposición legal no prevé un **instrumento** de planeación y ordenamiento particular para delimitar, zonificar y ordenar los humedales, no obstante el Ministerio no ha dejado expresamente sin efectos las resoluciones 157 y 196, por lo que podría señalarse que este sería el Plan de Manejo allí referenciado.



Este mismo año el Congreso de la República expide la Ley 1454, conocida como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Con ella se dictan las normas para la organización político administrativa del territorio, se establecen los principios rectores del ordenamiento y las competencias en esta materia entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas.

En materia de distribución de competencias, el artículo 29 de la Ley contempla dentro del ámbito de la nacional por considerarlos asuntos de interés nacional, las áreas de parques nacionales y áreas protegidas. Esto guarda coherencia con la distribución funcional hecha por la Ley 99 de 1993 y reglamentada en el Decreto 1076 de 2015, que incluye dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas áreas protegidas declaradas por la Nación, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible. Vale la pena reiterar que estas Corporaciones aunque son órganos autónomos y tienen una jurisdicción territorial, han sido definidos como entidades del orden nacional.

No obstante lo anterior la potestad constitucional de formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio y en su interior, establecer los suelos de protección por razones de conservación, así como el deber de velar por la protección del patrimonio ecológico, siguen estando en el resorte del municipio.

Este tipo de asuntos jurídicos de competencias, entre otros, deberán atenderse al momento de incorporar el ámbito de gestión municipal o distrital en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En el año 2011 el Concejo de Bogotá D.C., adopta el **Acuerdo 457 de 2011**, que a diferencia de lo ocurrido con los 12 Parques Ecológicos Distritales de Humedales existentes hasta al fecha, que fueron creados como decisión de un Plan de Ordenamiento Territorial, pero sí, en uso de sus atribuciones constitucionales de regular los usos del suelo y dictar las normas para proteger el patrimonio ecológico del distrito, es decir, lo dispuesto por el Artículo 313 de la Constitución Política, declara el área inundable "El Salitre" ubicada al interior del parque el Salitre, bajo la **categoría** de parque ecológico Distrital de humedal.

En materia de **delimitación** adopta provisionalmente la definida por la Secretaría Distrital de Ambiente, pero de manera particular y aunque seguramente confundido por lo señalado precisamente por la Ley 1450 de 2011, señala que la delimitación definitiva será la que haga el recientemente reorganizado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Aunque no se refiere al **instrumento** de planeación y ordenamiento de estas áreas, que conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial es un plan de manejo, sí define que



las **competencias** en materia de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos está a cargo de la Administración Distrital.

Este mismo año, Alcalde Mayor de Bogotá D.C., expide el **Decreto 022 de 2011**, con el cual crea el Consejo Consultivo de Ambiente, con el objeto servir de instancia para estudiar, conceptuar, discutir, apoyar y hacer recomendaciones para la toma de decisiones sobre la política ambiental en el Distrito Capital, especialmente en materia de humedales y planes de Manejo y ordenación de cuencas. Este Consejo del cual hacen parte 13 entidades distritales y por lo menos 9 delegados de sistemas, mesas o espacios de participación ciudadana, la red de humedales y las cuencas existentes en la ciudad, tiene dentro de sus funciones “Construir conceptos y documentos relacionados con la gestión pública ambiental, con énfasis en lo relacionado con cuencas, quebradas y humedales”.

Se crea también una mesa de trabajo de Humedales, a la cual se asignan como funciones “recomendar las directrices para el desarrollo de los procesos de articulación, implementación, seguimiento, evaluación y actualización de los instrumentos de política y gestión de humedales del Distrito Capital” y “Elaborar conceptos relacionados con los procesos de manejo y resolución de conflictos ambientales que se presenten a propósito de la gestión de humedal del Distrito Capital, haciendo seguimiento a la oportuna y adecuada implementación de los planes de manejo ambiental de cada humedal”.

Este decreto estuvo vigente hasta el año 2014. Más adelante analizaremos los ajustes realizados a esta instancia en el marco de lo dispuesto por el Decreto 81.

No obstante este mismo año se expide el **Decreto 575 de 2011**, con el cual se modifica organización y conformación de las comisiones ambientales locales que habían sido creadas en el año 2007. Estas Comisiones previstas para cada una de las localidades del Distrito Capital se reglamenta como la instancia de coordinación que articulará las acciones de los actores estratégicos de la localidad hacia el fortalecimiento de la gestión ambiental local, bajo el principio de sostenibilidad, buscando el mejoramiento de las condiciones ambientales y, por lo tanto, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Dentro de sus funciones se resaltan: Fomentar la participación ciudadana para estimular la corresponsabilidad de los diferentes actores estratégicos locales con los recursos naturales y el ambiente; fortalecer y operativizar las estrategias de educación ambiental en la localidad; apoyar la formulación e implementación de políticas públicas distritales que incorporen o tengan injerencia en componentes ambientales de la localidad, entre otras.



Estas comisiones están compuestas por entidades del distrito, representación de las Juntas Administradoras Locales, del Consejo de Planeación Local, de la Academia de la localidad, de la Junta de Acción Comunal y cinco representantes de las organizaciones ambientales reconocidas por la Secretaría Distrital de Ambiente.

Aunque el año **2012** aunque no estuvo marcado por instrumentos jurídicos que pudieran considerarse específicos para los humedales, el Congreso de la República expidió la **Ley 1523**, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional. Esta norma reconoce la gestión del riesgo como un “proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.

Su importancia para la conservación y particularmente recuperación de los humedales radica en que la gestión del riesgo no sólo es entendida ya como la prevención, atención, recuperación de desastres y el manejo de emergencias, sino la reducción de los riesgos, una de las contribuciones de la naturaleza especialmente reconocidas a los ecosistemas de humedal. Este tipo de gestión del riesgo es reconocido igualmente por la norma como una política de desarrollo que asegura, no solamente los derechos e intereses colectivos, sino mejora la calidad de vida de las poblaciones y asegura una planificación del desarrollo seguro. La materialización de estos postulados legales tiene lugar entre otros, en la forma como en los procesos de ordenamiento territorial se adopten las decisiones.

En el año 2013 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adopta la **Política Nacional de Gestión Integrada de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos**, que tiene por objetivo “Promover la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos, a escalas nacional, regional, local y transfronteriza, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil”. (MADS (2013). Política Nacional de Gestión Integrada de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos. www.minambiente.gov.co. Recuperado el 15, enero, 2021)

Esta política que orienta la gestión de la biodiversidad considerando los escenarios de cambio y comprende los ecosistemas como sistemas socio-ecológicos, contempla 7 ejes temáticos:

- I. Biodiversidad, conservación y cuidado de la naturaleza
- II. Biodiversidad, gobernanza y creación de valor público
- III. Biodiversidad, desarrollo económico y calidad de vida



- IV. Biodiversidad, gestión del conocimiento tecnología e información
- V. Biodiversidad, gestión del riesgo y suministro de servicios Ecosistémicos
- VI. Biodiversidad, corresponsabilidad y compromisos globales

El primero de ellos se orienta a identificar e implementar procesos de estructuración ecológica del territorio a escalas nacional, regional y local vinculando los procesos de:

- Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap);
- Ordenación y zonificación ambiental de las reservas forestales protectoras nacionales;
- Priorización de la conservación de los ecosistemas de páramos y humedales, dentro de los cuales se define como meta 1'186.343 has de ecosistemas de páramo y humedales delimitados a escala adecuada.
- Ordenación de bosques naturales;
- Otras acciones de conservación in situ,

Esta vinculación busca orientar el ordenamiento territorial y mantener la resiliencia de los sistemas socioecológicos, así como el suministro de servicios ecosistémicos.

El año 2013 el Distrito Capital se ve frente a la discusión de una propuesta de ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial. Mucho se discutió si era una revisión o un ajuste estructural, discusión que terminó con la no aprobación de la propuesta por el Concejo Distrital. No obstante, y haciendo uso del artículo 26 ya referido de la Ley 388 de 1997, el Alcalde expide el **Decreto 364 de 2013**, por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

Aunque esta norma fue suspendida en el año 2014 y posteriormente declarada nula, es decir, dejó de formar parte del ordenamiento jurídico por cuanto el Alcalde no tenía **competencia** para su expedición, estuvo vigente durante algunos meses, razón por la cual se incluye en esta línea de tiempo. Se reitera aquí que la facultad de regular los usos del suelo está asignada por la Constitución a los Concejos.

El **enfoque** de esta norma en relación con los humedales sigue siendo el de Áreas protegidas, no obstante complementa la estructura ecológica principal, con humedales aún no declarados como áreas protegidas, las cuales considerada áreas de especial importancia ecológica, utilizando el término contenido en el artículo 79 de la Constitución Política y atribuido a los humedales por la Corte Constitucional en Sentencia T 666 de 2002. También reconoce los humedales como parte del Sistema Hídrico y crea un nuevo Sistema del cual forman parte denominado Sistema de drenaje pluvial sostenible.



Estas **designaciones** o **categorías**, tales como Estructura Ecológica principal, Sistema Distrital de Áreas Protegidas, Parque Ecológico Distrital de Humedal, Áreas de especial importancia ecológica, Sistema de drenaje pluvial sostenible son definidas en la norma, modificando con ello lo dispuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial anterior.

Dentro de las principales modificaciones se resaltan una nueva definición de Estructura ecológica principal como “el sistema de áreas con valores ambientales presentes en el espacio construido y no construido que interconectadas dan sustento a los procesos y las funciones ecológicas esenciales y a la oferta de servicios ambientales y ecosistémicos (actuales y futuros) para el soporte de la biodiversidad y del desarrollo socio económico y cultural de las poblaciones en el territorio. Esta estructura se configura a partir de la integración de las áreas de origen natural y antrópico, las cuales mantienen una oferta ambiental significativa para los habitantes de la ciudad y la región”.

Como componentes de esta estructura se definen: 1. las áreas del Sistema Distrital de Áreas Protegidas, que incluye áreas nacionales y regionales, así como las áreas protegidas distritales. Dentro de las primeras incluye dos áreas que han sido declaradas bajo categorías que no fueron incluidas como áreas protegidas en la regulación del Sistema Nacional, es el caso de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D. C. , "Thomas Van der Hammen" y la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá. 2. Áreas de especial importancia ecológica. 3. Elementos conectores complementarios.

En materia de **delimitación** el decreto referido amplía 6 Parques Ecológicos Distritales de Humedal, cuya categoría define de manera similar a los señalado por el Decreto 2372 de 2010 reglamentario del SINAP, como distritos de conservación de suelos, dejando claro que el estado de conservación de las áreas, leído desde los atributos de la biodiversidad exigidos para la categoría, muestra niveles de transformación considerables. También incluye dentro de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal, el Salitre, ya declarado por el Concejo mediante Acuerdo 457 de 2011 y crea uno adicional conformado por los Humedales Tunjo y la Isla.

En materia de **competencias** este decreto distinguió con mayor claridad de la contenida en el Decreto 062, las competencias entre la Secretaría Distrital de Ambiente y la EAAB. Es así como a la Secretaría le compete: la planificación, administración y monitoreo de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal y una vez los Parques Ecológicos Distritales de Humedal sean recuperados, deberá asumir su manejo integral. También le competen aprobar estudios de delimitación de elementos del sistema hídrico.

No obstante lo anterior, llama la atención la disposición contenida en el artículo 47, párrafo 2 que señala que será la entidad que se designe, la que deberá encargarse de mantener, recuperar y conservar los humedales, lo que a mi juicio deja entrever la



intención de asignar para el efecto una entidad nueva o distinta a la Secretaría o a la EAAB.

A pesar de que hasta el momento la función asociada a la declaración de áreas protegidas en el Distrito Capital ha sido ejercida por el Concejo o en todo caso derivada de la atribución constitucional de regular los usos del suelo y dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico del distrito, y no en ejercicio de las funciones ambientales atribuidas por la Ley 99 de 1993, este decreto adopta otra postura. Asigna a la Secretaría la función de declarar nuevas áreas protegidas, lo que a mi juicio desconoce lo dispuesto por el artículo 313 de la Carta que asigna al Concejo la tarea de regular los usos del suelo y la protección del patrimonio ecológico y no atiende a los principios definidos por la Ley 99 de 1993 para el ejercicio de funciones ambientales por las entidades territoriales.

Por su parte a la EAAB le asigna la tarea de realizar los estudios hidráulicos de los humedales, y en conjunto con la Secretaría Distrital de Ambiente, adelantar los proyectos para la recuperación hidrogeomorfológica de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal.

A la Secretaría Distrital de Planeación le asigna el deber de incorporar en la cartografía oficial las precisiones cartográficas, rectificaciones o modificaciones a la delimitación de los elementos del sistema hídrico, incluyendo los humedales, localizados en suelo urbano, con base en los estudios aprobados por la Secretaría Distrital de Ambiente.

En lo que tiene que ver con el **instrumento** de planeación y ordenamiento de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal, define que este será un Plan de Manejo Ambiental, formulado y adoptado por la Secretaría Distrital de Ambiente.

Los **efectos** jurídicos de esta norma, aunque solo se dieron durante unos meses, se derivaban de las decisiones de ordenamiento territorial y la consecuentes restricciones y regulación de usos y actividades en el territorio del Distrito Capital.

El 28 de Marzo de 2014, el Consejo de Estado procede a decidir un recurso de apelación interpuesto a la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de varias acciones populares interpuestas en defensa del derecho colectivos en torno al río Bogotá, las cuales fueron acumuladas en su trámite. Esta **Sentencia del Río Bogotá**, reconocida por la cantidad de órdenes impartidas y el llamado reiterado a la coordinación interinstitucional, contiene la decisión 4.27. mediante la cual ordena al Distrito Capital y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia:



- Identifiquen, inventarién y delimiten todos y cada uno de los humedales y zonas de amortiguación de crecientes en su respectiva jurisdicción
- Adopten las medidas necesarias para el restablecimiento de su estructura y función como ecosistemas
- Propendan por su aprovechamiento y uso sostenible.

El Concejo Distrital expide el **Acuerdo 577 de 2014**, por medio del cual declara e incorpora bajo las **categorías** de Parques Ecológicos Distritales de humedal, dos áreas: los humedales de ribera “Tunjo” y “La Isla”, áreas que se declaraban mediante el Decreto 364 suspendido provisionalmente y declarado nulo con posterioridad.

Se adoptan las **delimitaciones** propuestas por la Secretaría Distrital de Ambiente, aunque para el caso del Tunjo se aclara que esta será preliminar facultando a la Secretaría a definirla de manera definitiva en el Plan de Manejo Ambiental, con base en estudios hidráulicos presentados por la EAAB y la información de riesgos del IDIGER.

En materia de **competencias** el Acuerdo define de manera general que la recuperación, restauración, preservación, protección, mantenimiento y administración de estos Parques estará a cargo de la Administración Distrital.

El Alcalde expide el **Decreto 81 de 2014**, por medio del cual deroga el decreto 022 de 2011 que creó el Consejo Consultivo de Ambiente y crea el Consejo nuevamente, como instancia consultiva con un objeto ya no de conceptuar pero si estudiar, discutir, apoyar y hacer recomendaciones para la toma de decisiones en el marco de las políticas y estrategias ambientales del Distrito Capital, en general, sin referirse especialmente como lo hacía el Decreto 022 a humedales y planes de Manejo y ordenación de cuencas.

Este Consejo del cual hacen parte ya no 13 sino 10 entidades distritales, vincula a un representante del sector productivo y otro de la Academia, 7 delegados de organizaciones ambientales, uno de las comunidades campesinas, uno de las comunidades étnicas, y uno de los miembros no institucionales de las Comisiones Ambientales Locales, ajustando sus funciones. Se crean también varias mesas de trabajo, entre ellas una mesa de Humedales, ajustando de manera general las funciones de las mismas.

Los integrantes de este Consejo fueron modificados por el **Decreto 365 de 2019**, precisando la participación de las organizaciones sociales de los cerros y cuencas, al lado de representantes de las mesas de trabajo creadas en el marco del mismo Consejo. Se mantiene las representaciones de comunidades étnicas y campesinas, y se elimina la participación de un delegado de los miembros no institucionales de las Comisiones Ambientales Locales. Atendiendo a que este fue el único aspecto modificado, no haremos referencia este decreto más adelante.



En el año 2015 se encuentra el Gobierno Nacional y el Congreso de la República ante el trámite de una nueva Ley que adopte el igualmente nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 y es así que se aprueba la **Ley 1753 de 2015**. Esta norma modifica varias de las disposiciones contenidas en la Ley 1450 de 2011, pero mantiene el **enfoque** de esta, es decir, de prohibición y restricción de actividades en ecosistemas de páramos y humedales.

Después de largas discusiones técnicas y jurídicas sobre la delimitación de ecosistemas y particularmente de los páramos, proceso para el cual la norma contemplaba la escala y la necesidad de estudios técnicos, sociales, económicos y ambientales, sin dar mayor desarrollo, esta norma distingue en dos artículos el tratamiento a la delimitación de páramos y lo relativo a la protección de humedales.

Respecto de estos últimos el artículo 172 ya no dispone la **delimitación**, con base en estudios, como lo planteaba la 1450, sino que señala que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) con el aporte de los institutos de investigación adscritos o vinculados, determinará la cartografía de los humedales, con base en la cual se podrán restringir parcial o totalmente el desarrollo de ciertas actividades. Esta norma no utiliza una **designación** o categoría particular para estos ecosistemas. No obstante sí plantea que en las áreas designadas dentro de la lista de importancia internacional de la Convención RAMSAR, “no se podrán adelantar las actividades agropecuarias de alto impacto ambiental ni de exploración y explotación de hidrocarburos y de minerales”.

En materia de **competencias** la Ley señala que las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y al MADS le corresponde: Determinar la cartografía y definir los lineamientos para que las autoridades ambiental puedan restringir estas actividades.

En cuanto a instrumento de planeación y ordenamiento de estos ecosistemas la norma no refiere uno en particular. Los **efectos** jurídicos de darse cumplimiento a lo allí dispuesto, será la eventual prohibición y restricción de actividades agropecuarias de alto impacto, hidrocarburos y minería en los humedales en particular, designados o no en la Lista RAMSAR.

Otra norma declarada nula y expulsada del ordenamiento jurídico pero que estuvo vigente un periodo fue el **Decreto 565 de 2017**, razón por la cual se incluye en esta línea de tiempo. Este decreto suspendido desde el 2018 y dejado sin efectos jurídicos posteriormente, modificó la Política Distrital de Humedales. La modificación consistió en cambiar la definición de recreación pasiva contenida en la Política, que vale la pena



señalar, fue incorporada en primera instancia por el Decreto 619 de 2001 y aunque modificada por el Decreto 469 de 2003, había sido acogida también por el decreto 062 de 2006, la cual contemplaba solo senderos peatonales, y no senderos para bicicletas.

Conforme lo disponía la Ley 1450 de 2011, pero seis años después, el Gobierno Nacional expide el **Decreto 2245 de 2017**, por medio del cual define los criterios para el acotamiento de las rondas hídricas y áreas de conservación aferente, en ese marco y al año siguiente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adopta mediante **Resolución 957 de 2018**, la Guía técnica para el acotamiento de rondas hídricas y áreas de conservación aferente.

Estas normas son un instrumento relevante para la gestión de las rondas y particularmente se ocupa también de aquellas asociadas a ecosistemas lénticos, es decir, resulta aplicable a los ecosistemas de humedal. Sin embargo, su **enfoque** es ese, el de ecosistemas, y además de no guardar relación directa con las **denominaciones**, categorías o conceptos utilizados por el Distrito desde 1960, tales como ronda hidráulica y zona de manejo y preservación ambiental, implica un reto el hecho de que su implementación no entre en contravía con escenarios ya de por sí complejos de delimitación de los humedales declarados como áreas protegidas distritales.

Ya en año 2018, el Alcalde expide el **Decreto 323 de 2018**, por medio del cual modifica los artículos 4 y 30 del Decreto Distrital 062 de 2006, en lo relacionado particularmente con los principios que orientan las intervenciones en los Parques Ecológicos de Humedal y los cerramientos. La modificación se orienta a que tales cerramientos no resulten obligatorios, sino que en cada caso se evalúe su conveniencia técnica. El análisis técnico y social de esta disposición resulta interesante en relación con algunas consideraciones expresadas en las entrevistas y conversaciones sostenidas en el marco de la Misión, en las cual se expresa que los cerramientos alejan a la ciudadanía de los humedales e impiden esa relación sociedad naturaleza que pueden potencializar las áreas protegidas en ambientes urbanos.

Meses después pero ese mismo año, el Gobierno Nacional expide el **Decreto 1468 de 2018**, por medio cual designa para ser incorporado en la lista RAMSAR, el Complejo de Humedales de Bogotá. Vale la pena señalar que de los 15 humedales a la fecha declarados como Parque Ecológico Distrital de Humedales, 11 fueron incluidos en la delimitación del complejo. Especial

El **enfoque** de este decreto es por tanto impulsar un reconocimiento internacional de un complejo de humedales considerados ecosistemas estratégicos, ya no sólo para la ciudad o para el país, sino con una relevancia internacional significativa. Nociones como sistema, red y complejo, ameritan una revisión técnica pues a mi juicio orientan una gestión integradora que va más allá de la gestión de cada uno de los sitios.



Vale la pena recordar que una de las obligaciones adquiridas por el país ante la convención, es constituir “reservas naturales” en los humedales, incluidos o no en la lista. Para este caso concreto los 11 humedales que fueron **delimitados** como parte del complejo, habían sido declarados con anterioridad como áreas protegidas por el Ordenamiento Territorial de la ciudad bajo la **categoría** de Parques Ecológico Distrital de Humedal y ahora cuentan también con el reconocimiento internacional.

La **competencia** que se aduce como sustento de este decreto es precisamente la Ley que aprueba la Convención, es decir, la Ley 357 de 1997. La expedición de este decreto suma un actor institucional directamente involucrado en la gestión del complejo RAMSAR. Me refiero al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que además de ser el punto focal técnico del país ante la Convención y el competente por tanto para comunicar a esta los límites, el plan de manejo, entre otras atribuciones, tiene a su cargo la emisión de conceptos previos en procesos de licenciamiento ambiental.

Es así como el artículo 2.2.2.3.2.4. del Decreto 1076 de 2015, al referirse a los ecosistemas de especial importancia ecológica, establece que cuando los proyectos a que se refieren los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3. del citado decreto, pretendan intervenir humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (RAMSAR), páramos o manglares, la autoridad ambiental competente, sea el ANLA, la CAR respectiva o las autoridades de los grandes centros urbanos, deberán solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

El decreto de designación del complejo RAMSAR señala a su vez que la Autoridad Ambiental, estará encargada de expedir y cumplir el Plan de Manejo Ambiental, como **instrumento** del complejo, el cual debe tomar como base los planes de manejo de los humedales.

Los **efectos** jurídicos de este decreto y de la designación misma, se derivan de someter el complejo a las consideraciones contenidas en la Convención para los sitios que hacen parte de la lista. Adicionalmente y ya a nivel local, aplica en el complejo la prohibición de agricultura de alto impacto, minería e hidrocarburos y como ya se señaló la exigencia de concepto previo del MADS en los procesos de licenciamiento para proyectos licenciables que pretendan adelantarse en el complejo RAMSAR.

El Distrito por su parte, expide el **Decreto 552 de 2018**, por medio del cual adopta el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá. Este marco, considera las áreas protegidas como parte del espacio público, no obstante, como se ha reconocido por el ordenamiento jurídico del Distrito, existen aún bienes inmuebles de propiedad privada ubicados en la zona de manejo y



preservación ambiental que hace parte de la unidad ecológica delimitada y declarada como área protegida.

Durante el año 2019, la Secretaría Distrital de Ambiente, expide dos resoluciones por medio de las cuales adopta los Planes de Manejo de dos de los tres humedales creados por el Concejo Distrital mediante acuerdos 487 de 2011 y 577 de 2014, quedando solamente pendiente la adopción de el plan de manejo del Parque Ecológico Distrital de Humedal la Isla, el cual se encuentra en proceso de formulación, según lo reporta la Secretaría Distrital de Ambiente.

Parque Ecológico Distrital de Humedal	Adopción de Planes de Manejo
El Salitre	Res. No. 01656 – 2019
El Tunjo	Res. No. 03561 – 2019

Fuente: SDA

El Decreto 552 de 2018 mencionado anteriormente, tiene un desarrollo posterior a través de una entidad administrativa, la Defensoría del Espacio Público, que recientemente publicó la **Resolución 361 de 2020**. Esta resolución incluye dentro de las áreas protegidas consideradas como espacio público, como actividades permitidas, la realización de agricultura urbana y periurbana agroecológica. Esta disposición requiere un especial estudio, a la luz de la prohibición expresa contenida en el Decreto 190 de 2004, en relación con los usos agrícolas y pecuarios al interior de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal.

Recientemente, el Gobierno Nacional expide el **Decreto 1232 de 2020**, por medio del cual modifica la reglamentación relacionada con la planeación del ordenamiento territorial. Este decreto, si bien no plantea una regulación particular para la gestión de los humedales, sus disposiciones inciden directamente en el ordenamiento territorial, que ha sido la atribución constitucional que ha dado origen a la creación de las áreas protegidas bajo la categoría de Parque Ecológico Distrital de Humedal.

Este decreto plantea, que los Planes de Ordenamiento Territorial, no podrán oponerse a la ejecución de proyectos, obras o actividades considerados por la Ley, como de utilidad pública e interés social y cuya ejecución corresponda a la Nación.

La norma contempla que los municipios o Distritos deberán ser informados del proyecto, obra o actividad de utilidad pública e interés social por la autoridad correspondiente; y el interesado en el proyecto deberá suministrar la información sobre el mismo, con el fin de que sea incorporada en el proceso de formulación, concertación, adopción, revisión y ajuste del instrumento de ordenamiento territorial.

Finalmente señala en este punto el decreto, que estos proyectos, obras o actividades, que vale la pena reiterar, son considerados por la Ley, como de utilidad pública e interés



social y cuya ejecución corresponda a la Nación, sólo estarán sujetos a la previa expedición de la respectiva licencia o del correspondiente instrumento administrativo de manejo y control ambiental por parte de la autoridad ambiental correspondiente, si a ello hubiere lugar.

Las implicaciones de esta norma deben ser analizadas a la luz del proceso de ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial en el que se encuentra la ciudad, y particular atención requerirá en las disposiciones relativas a la estructura ecológica principal. No obstante, vale la pena recordar en este punto, que la preservación y manejo de los recursos naturales renovables ha sido calificada también por el Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, como de utilidad pública e interés social.

El año anterior el Concejo de Bogotá, mediante el **Acuerdo 790 de 2020** declaró la emergencia climática en la ciudad. Este acuerdo reconoce esta emergencia como un asunto prioritario de gestión pública y define los lineamientos para la adaptación, mitigación y resiliencia frente al cambio climático.

El enfoque de esta norma es sin duda el cambio climático, sin embargo sus disposiciones hacen referencia también a las áreas Protegidas, al sistema hídrico y a los socioecosistemas, concepto acuñado por la Política Nacional de Gestión Integrada de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos.

Aunque el acuerdo no entra de hacer **delimitación** alguna, si hace referencia a las designaciones o categorías, tales como la Estructura Ecológica principal, el Sistema Distrital de Áreas Protegidas, las Áreas ambientalmente estratégicas, el Sistema de drenaje pluvial sostenible y el Sistema urbano de drenaje sostenible.

El sustento de la expedición de este acuerdo refiere las competencias atribuidas por el artículo 313 numeral 9 de la Constitución Política y la Ley 99 de 1993, entre otras. El Acuerdo contiene mandatos, **competencias** o funciones asignadas a las entidades del distrito, dentro de los cuales, vale la pena resaltar los relacionados con las denominaciones o categorías enunciadas anteriormente.

Corresponde al Distrito Capital, es decir, incluyéndose el mismo Concejo dentro de mandato:

- Formular un **Plan Marco para la Gestión del Sistema Distrital de Áreas Protegidas** y la Estructura Ecológica Principal en Bogotá y una **estrategia de restauración ecológica** y reforestación masiva.
- Formular y avanzar en su implementación, los **planes de recuperación de la conectividad ecológica entre humedales**, ríos, quebradas, reservas ambientales y parques, con especial atención a la población y territorios más vulnerables y con mayor riesgo frente a la crisis climática en la media luna del sur de Bogotá, en las



localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Sumapaz, San Cristóbal, Tunjuelito, Kennedy y Bosa.

- Actualizar, en coordinación con los demás municipios pertenecientes a la Región, el **Plan Regional Integral de Cambio Climático** de Bogotá-Cundinamarca (PRICC).
- Construir el **Plan Regional de Protección del Agua y la Adaptación al Cambio Climático**, de forma armonizada con el plan de acción de crisis climática.

Así mismo señala que el Gobierno Distrital: Formulará y ajustará los **planes de manejo de áreas protegidas** y demás áreas ambientales estratégicas que así lo requieran, de acuerdo con sus respectivas vigencias, con sostenibilidad financiera, presupuestal, capacidad institucional y social, para la restauración ambiental y la adaptación y mitigación del cambio climático.

A la Secretaría Distrital de Ambiente y la Secretaría Distrital de Hábitat, en coordinación con la EAAB y el Consejo de Gestión del Riesgo y Cambio Climático le corresponde: Coordinar la formulación y posterior adopción de una **política institucional de restauración ecológica participativa de los cuerpos de agua**.

Aunque estos mandatos se enfocan en **instrumentos** de planeación como políticas, planes y estrategias, el reto será su articulación e implementación efectiva. En materia de consolidación del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, estos instrumentos tienen el potencial de contribuir en la gestión integral de estas áreas.

Vale la pena señalar que los **efectos** jurídicos de este Acuerdo, se derivan de su carácter vinculante en el cumplimiento de mandatos, cuyo seguimiento corresponde, además de los organismos de control de la gestión distrital, al Panel Distrital de Cambio climático que crea el mismo acuerdo como espacio consultivo del Concejo de Bogotá, conformado por miembros de la academia, las organizaciones ambientales, rurales, los gremios económicos, y la ciudadanía.

Finalizamos esta línea de tiempo con la modificación constitucional hecha por el Congreso de la República del Artículo 325 de la Carta Política, definiendo condiciones para la creación de la Región Metropolitana de Bogotá, mediante la aprobación del **Acto Legislativo 2 de 2020**. La forma como se consolide esta región y particularmente la integración de la gestión en torno a la gestión ambiental, los humedales y en particular a las áreas protegidas resultará de interesante, aunque el Acto Legislativo haya dejado a salvo el régimen de financiación de la CAR y el de los municipios que componen su jurisdicción.

La Constitución prevé una Ley Orgánica que señale el procedimiento y las condiciones para esta y el grado de autonomía que tendrá la región. No obstante resulta de particular interés estar atento a la citada Ley, pues lo que si señala la norma constitucional es que “en su jurisdicción las decisiones de la región Metropolitana



tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los municipios que se asocien y las del departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia”.

Síntesis conclusiva

Esta línea de tiempo nos permite hacer un recorrido histórico por la gestión de los humedales urbanos del Distrito Capital, a partir del ordenamiento jurídico y las políticas con las cuales los seres humanos hemos pretendido regularlos.

Aunque revisamos normas y políticas nacionales, así como fallos judiciales, es importante resaltar que el Distrito capital, a través del Concejo, así como el Alcalde Mayor y las entidades administrativas, han hecho uso de las atribuciones constitucionales y legales que sustentan sus decisiones en torno a regular los usos del suelo, dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico y ha ejercido al mismo tiempo las funciones ambientales asignadas a su vez, en el marco del Sistema Nacional Ambiental.

Como se observa la línea de tiempo muestra cuatro periodos en la configuración del ordenamiento jurídico asociado a la gestión de los Humedales, tanto a nivel nacional como a nivel distrital. Antes de 1990 las normas aplicables, principalmente nacionales, no consideraban los ecosistemas de humedal como objeto de regulación específica. Su gestión estaba asociada a la gestión de las aguas, como recurso natural y su regulación arrancó por la definición de su propiedad, así como su uso y aprovechamiento.

En la década de los años noventa, con la creación del Sistema Nacional Ambiental, la regulación vigente a nivel nacional sigue siendo la reglamentación del Código de Recursos Naturales, donde es precisamente el enfoque convencional asociado a la regulación de cada recurso natural y particularmente del agua, el que continúa primando. No obstante, el país adopta el Convenio de Diversidad Biológica, a partir del cual el enfoque convencional de manejo de recursos naturales, comienza a reorientarse hacia la comprensión de su interacción con el entorno y con los seres humanos, lo que al final de la década vendría acogándose por la COP5 como Enfoque Ecosistémico (Andrade Pérez, Ángela (Ed.). 2007. Aplicación del Enfoque Ecosistémico en Latinoamérica. CEM - UICN. Bogotá, Colombia.).

La segunda parte de esta década está marcada en el escenario nacional por la ocurrencia del fenómeno del niño (1997 – 1998) y la aprobación de la Convención RAMSAR (suscrita en 1971) que introduce el concepto de humedal, con una definición bastante amplia que hasta la fecha, no ha sido ajustada o desarrollada atendiendo al contexto del país.

Durante esa misma década, pero en sus inicios el Distrito introduce el concepto de humedal y comienza a plantear regulaciones particulares para las lagunas, reconociendo



la figura de las rondas y zonas de manejo y preservación ambiental. Su enfoque allí fue avanzar en su delimitación y constituir en los humedales reservas ambientales. Vale la pena resaltar que estas decisiones estuvieron motivadas por un movimiento social importante que se conformó por la defensa de los humedales y que a nivel nacional impulsó la ratificación de la Convención RAMSAR.

El Distrito avanza en las normas que sustentan la estructura ecológica principal y su Sistema Distrital de Áreas Protegidas. Frente a esto la Nación, a pesar de la suscripción del Convenio de Diversidad Biológica, aún no establecía las normas que orienten su implementación en el país.

Esta década termina con unos fallos trascendentales para consolidar el ordenamiento jurídico de los humedales, al ser calificados por la Corte Constitucional como áreas de especial importancia ecológica y por tanto, sujetas de protección constitucional especial a la luz del artículo 79, como parte de las riquezas naturales del Estado que es su obligación proteger, al tiempo que ratifica su naturaleza jurídica de bienes de uso público.

La década comprendida entre el año 2000 y el 2010 en el nivel nacional se adopta la Política Nacional de Humedales Interiores, enfocando su gestión hacia la consolidación como bienes de uso público, para lo cual resulta estratégico avanzar en su delimitación y deslinde. Para eso el Ministerio expide varias reglamentaciones que orientan el proceso de delimitación a partir de criterios biofísicos y la planeación del manejo ambiental de estos ecosistemas, que comienzan a catalogarse como estratégicos. No obstante en esta década fue visible una falta de claridad en los roles y funciones del Ministerio y de las demás autoridades ambientales frente a la delimitación de los humedales.

Por su parte el Distrito en esta década, reconoce los humedales urbanos como parte de la estructura ecológica principal definida en el Plan de Ordenamiento Territorial y los designa a su vez como áreas protegidas bajo la categoría de Parque Ecológico Distrital, parte de un Sistema Distrital, todo el cual diseña y desarrolla a partir de sus atribuciones constitucionales directas, en ausencia de reglamentación nacional aplicable. No obstante las competencias para su manejo e intervención reconocen un papel importante a la EAAB, al DAMA y a Planeación Distrital.

Estas decisiones distritales obtienen un respaldo judicial importante con un nuevo fallo judicial, que en el marco de una acción popular interpuesta por una Junta de Acción Comunal contra el mismo Distrito por la realización de obras dentro del Humedal Córdoba, el Consejo de Estado privilegia la función de preservación y restauración de estas áreas protegidas, sobre las actividades de recreación.



En esta década el Distrito avanza en la construcción, mediante un proceso participativo, de su propia política de humedales, cuyo objetivo principal y marcado enfoque es consolidarlos como una red de áreas naturales protegidas, y mostrando coherencia con el fallo mencionado, hace expresa la decisión de que en estas áreas se privilegie la preservación y la restauración, sobre las actividades asociadas al uso y particularmente a la recreación.

Este tipo de manifestaciones tiene su origen precisamente en las distintas posturas asumidas por la administración distrital frente al tipo de recreación que debe permitirse en estas áreas protegidas. Este punto suscitó desacuerdos, no solamente entre las administraciones distritales en esta década, sino de parte de las organizaciones sociales que trabajan por su defensa.

Y es que en el año 2001 la decisión administrativa se orientó a que en estas áreas protegidas sólo serían permitidas actividades de recreación pasiva, excluyendo en este concepto obras duras, senderos para bicicletas y luminarias. Posteriormente, en el año 2003 la administración distrital cambia esta decisión para incluir dentro del concepto de recreación pasiva y permitir, con ciertas condiciones y en determinadas ubicaciones, los senderos para bicicletas y las obras duras asociadas a la recreación, así como la iluminación. En el año 2006 y luego en el año 2007, resultado de la construcción de la Política Distrital de Humedales la administración modifica nuevamente esa decisión para volver a la regulación vigente en el año 2001. Estos desacuerdos aún sin resolverse, resurgieron en la década 2010 -2020.

En esta década 2000 – 2010, comienza lo que a mi juicio es una superposición de enfoques técnicos de manejo, con consecuencias jurídicas en la delimitación de las áreas, la naturaleza jurídica de los bienes que forman parte de ellas y las regulación de usos y actividades a las que se someten. A pesar de que se enfatiza en la delimitación y manejo de los humedales como áreas naturales protegidas, se introducen conceptos de delimitación y manejo que como ecosistemas estratégicos, en los cuales hay una prevalencia de los componentes biofísicos sobre los socioeconómicos. Se delimitan como áreas protegidas y se planea su manejo como ecosistemas estratégicos, arrancando su planeación con diferencias sustanciales en la delimitación.

Esta década estuvo marcada también en el nivel distrital por una falta de claridad en la distribución de funciones y competencias institucionales para la delimitación y el manejo de los humedales. La responsabilidad de la administración y manejo de estas áreas protegidas distritales tiene múltiples manifestaciones en las funciones atribuidas a las entidades distritales, particularmente a la EAAB y al DAMA, posteriormente reemplazado por la SDA. Esta falta de claridad en el arreglo institucional para la conservación de los humedales es otro asunto que suscita confusión y trasciende esta década sin resolverse.



La década del 2010 a 2020 que estuvo precedida y antecedida de dos fenómenos de la niña (2007-2008 y 2010), en el nivel nacional el país avanza en la definición de tres políticas fundamentales. La Política de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, el CONPES 3680 para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas protegidas y la Política de Gestión Integrada de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Al mismo tiempo en el Congreso de la República se promulgan dos leyes que aprueban Planes Nacionales de Desarrollo y que contienen disposiciones específicas para los humedales.

Podríamos resumir que el enfoque de este marco jurídico y de política nacional está orientado inicialmente hacia la delimitación de los humedales. Desde las políticas esta estrategia se considera pertinente para avanzar en su conservación.

Desde el marco legal la delimitación, con base en estudios técnicos, sociales, ambientales y económicos, es la base para que las autoridades ambientales puedan restringir en su interior, total o parcialmente la realización de actividades mineras, de hidrocarburos y agropecuarias, pero centralizando la competencia de la delimitación en el Ministerio de Ambiente.

No obstante lo anterior en la segunda parte de la década este enfoque hacia la delimitación se matiza y se habla, ya no de delimitar los humedales sino de generar la cartografía oficial que sirva de base para que las autoridades ambientales puedan restringir dichas actividades.

Sin un vínculo claramente establecido con lo anterior, el ordenamiento jurídico nacional también avanzó en las directrices, criterios y guía para acotar la faja paralela a los cuerpos de agua de que trata el artículo 83 del Código de Recursos Naturales Renovables, utilizando los conceptos de rondas hídricas y áreas de conservación aferente, no consistentes ni en su denominación ni en su desarrollo con las utilizadas desde dos décadas atrás a nivel distrital.

En esta década y luego de 16 años, se define el marco normativo y de política nacional para las áreas protegidas, distintas al Sistema de Parques Nacionales Naturales. Este marco normativo no reglamenta dentro del SINAP las áreas protegidas municipales o distritales, aunque sí reconoce las atribuciones constitucionales de los municipios de regular los usos del suelo, proteger su patrimonio ecológico y para ello definir los suelos de protección en sus planes de ordenamiento territorial.

Desde el marco político se reconoce la ausencia de categorías de áreas protegidas estandarizadas para los municipios y distritos y la reserva legal que rige su creación. Establece además dos disposiciones importantes, la primera que las áreas protegidas deben tener un plan de manejo basado en sus objetivos específicos de conservación, cuya vigencia inicialmente es de cinco años, y la segunda que los proyectos, obras o actividades permitidas en las áreas que impliquen construcción de infraestructura,



requerirán previamente la evaluación de su impacto ambiental y la obtención de la licencia ambiental.

En esta década el Distrito por su parte avanzó en la incorporación de tres humedales más al Sistema Distrital de Áreas Protegidas bajo la categoría de Parque Ecológico Distrital de Humedal. Al mismo se enfrentó a dos intentos de ajuste de su Plan de Ordenamiento Territorial con enfoques muy distintos en lo que tiene que ver con la estructura ecológica principal, pero tocando directamente las definiciones, categorías, regulaciones, competencias y general la gestión de los humedales. El primero de ellos declarado nulo por falta de competencia del Alcalde para adoptarlo y el segundo no aprobado por el Concejo Distrital.

En materia de competencias institucionales, el Distrito intenta con el POT anulado, dar claridad frente al rol de administrador de estas áreas protegidas, lo que sin duda es muy necesario, sin embargo, adopta también una postura en relación con la declaración de estas áreas por parte de una entidad distrital, contrariando a mi juicio la competencia constitucionalmente asignada al Concejo Distrital.

Igualmente se revive en este periodo la discusión de la década anterior en relación con el tipo de recreación permitida en estas áreas naturales protegidas, al intentar en el año 2017 modificar la Política Distrital de Humedales para cambiar de nuevo la decisión de la administración, volviendo a la decisión tomada en el 2003 y así permitir la realización de obras duras y senderos para bicicletas. Esta decisión fue objeto de control judicial motivado por las organizaciones sociales y anulada por falta de participación para modificar una política, que fue precisamente el resultado de un amplio proceso participativo.

Esta década también está marcada por un acuerdo entre la Nación y el Distrito Capital en cabeza de su Alcalde, de designar estos humedales a la lista de humedales de importancia internacional de la Convención RAMSAR. Se designa por tanto, mediante decreto el complejo conformado por 11 de los 15 parques ecológicos distritales de humedal, cumpliendo con una de las acciones planteadas desde el año 2007 en la Política Distrital de Humedales.

Finaliza la década en el escenario distrital con la declaratoria de emergencia ecológica realizada por el Concejo de la ciudad, que impone varios mandatos al Distrito en su integridad y al Gobierno distrital en particular, varios de ellos enfocados en la estructura ecológica principal, en las áreas protegidas y en los humedales. Así mismo con una reforma constitucional que define de manera muy general las condiciones para la creación de la Región Metropolitana de Bogotá, cuyas decisiones tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito y demás entidades territoriales, en los asuntos de su competencia y sujeta a la autonomía que le defina una Ley Orgánica que deberá someterse nuevamente a aprobación del Congreso y en la cual el tratamiento de las



competencias ambientales y en general de los asuntos ambientales puede ser una oportunidad para la aumentar la efectividad en la gestión a través de marcos de verdadera integración regional adecuados.

Con estas decisiones trascendentales arranca a su vez el Distrito una nueva década 2020 – 2030, en la cual revisará su Plan de Ordenamiento Territorial y con ello el eje central del ordenamiento jurídico distrital de los humedales, lo cual constituye una oportunidad para superar las barreras identificadas en este análisis jurídico.

ii. 8 Barreras para la gestión integral desde la perspectiva jurídica

La identificación de barreras en la gestión integral de los humedales desde una perspectiva jurídica, es el resultado del estudio analítico que antecede este capítulo, que incluyó 75 instrumentos normativos nacionales y distritales dispuestos en la línea de tiempo desde 1873 hasta el 2021 que han orientado la relación de la sociedad con los humedales, especialmente aquellos ubicados en el territorio de Bogotá, D.C. El análisis consistió en revisar el enfoque particular que orienta su gestión, los criterios o elementos para su delimitación, reconocimiento o designación y los efectos jurídicos que de esto se desprende, el instrumento de ordenamiento y manejo utilizado para su gestión y las competencias de las entidades públicas en esa materia.

Como pudo constatarse Bogotá D.C., ha sido pionero en la generación de instrumentos normativos de distinta índole encaminados a conservar los humedales la ciudad. Incluso fue una de las primeras ciudades del país en declarar los humedales reservas ambientales y establecer jurídicamente un Sistema Distrital de Áreas Protegidas compuesto mayoritariamente por humedales delimitados para su protección. Lo anterior ha estado acompañado de la distribución de competencias en este sentido a las entidades distritales de distintos sectores y órdenes, la construcción de instrumentos de planificación y ordenamiento y la generación de instancias o esquemas de participación para vincular a las comunidades en la gestión de estas áreas.

No obstante lo anterior, en la actualidad la gestión de los humedales en Bogotá D.C. enfrenta algunas limitaciones que impiden integrar de manera adecuada y consistente los esfuerzos institucionales y sociales para su conservación y armonizar las decisiones que se plasman en los instrumentos de planificación y ordenamiento en torno a la visión construida colectivamente y plasmada en la Política Distrital de Humedales: convertir estos ecosistemas en una red de áreas naturales protegidas. El siguiente gráfico presenta las barreras identificadas desde la perspectiva jurídica:



1. Deficiente alineación de enfoques (jurídicos, técnicos y conceptuales) que direccionan la gestión de los humedales en el Distrito Capital.

Al menos diez enfoques técnicos, conceptuales y jurídicos se superponen para direccionar la gestión de los humedales en el Distrito Capital. De acuerdo con la Política Distrital de Humedales el enfoque que podríamos reconocer como prevalente es el de ser considerados, eso sí algunos de ellos como parte del Sistema Distrital de Áreas Protegidas (Red de áreas naturales protegidas). No obstante lo anterior, los humedales también son considerados como bienes de uso público, parte del espacio público, parte del sistema hídrico y del sistema de drenaje de la ciudad, delimitados y manejados como ecosistemas estratégicos y recientemente orientados desde la delimitación de las rondas hídricas y áreas de conservación aferente.



conservación son por tanto determinantes de la delimitación, la designación o categorización, la regulación y su manejo o gestión.

El Distrito si bien es pionero en la decisión de conformar su Sistema Distrital de Áreas Protegidas, casi veinte años después de la declaración de la mayoría de sus áreas protegidas, éstas aún carecen de algunos de los elementos esenciales de las áreas protegidas y particularmente aquel que determina la correcta definición y funcionamiento de los demás: los objetivos específicos de conservación. Esta carencia repercute además en el ejercicio del rol de administrador de las áreas protegidas, encargado de planear y ejecutar, en correspondencia con los objetivos, el manejo del área.

Los elementos esenciales de las áreas protegidas se construyen a partir de acuerdos entre los actores sociales e institucionales que participan en la toma de decisiones en torno a la conservación de un territorio. En este proceso orientado a nivel nacional en una ruta para la declaratoria de áreas protegidas adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2015 mediante la resolución 1125, los objetivos específicos de conservación determinan los otros elementos del área, su delimitación, su designación, su categorización, su regulación y manejo. Una vez declaradas las áreas protegidas por las autoridades a quienes la ley les ha asignado esa atribución, las mismas se convierten en determinantes ambientales para el proceso de ordenamiento territorial que lideran los municipios y distritos por disposición constitucional. Es así como el ordenamiento territorial es un punto de llegada de las áreas protegidas, que constituyen a su vez una de las condiciones que determinan las decisiones de ordenamiento.

Por el contrario, las decisiones de crear y declarar las áreas protegidas distritales se han tomado mayoritariamente como oportunidades presentadas en el marco del proceso de ordenamiento territorial. Precisamente la atribución constitucional en esta materia, al lado del deber de velar por la conservación del patrimonio ecológico del municipio son los fundamentos jurídicos para crear este tipo de áreas. Sin embargo, estas son decisiones políticas que no han estado acompañadas de la aplicación del rigor técnico y científico y del consenso social e intersectorial que garanticen las bases de una correcta planificación y una buena gobernanza en estas áreas.

El distrito adolece de una ruta que oriente la creación y realideración de las áreas protegidas distritales y garantice por tanto que las nuevas áreas nazcan con una definición clara de sus elementos esenciales para sustentar los procesos de planificación y manejo posteriores. De allí que se cuestione la funcionalidad de sus límites, su regulación y la categorización, entre otros aspectos. Frente a este último punto todas las 15 áreas de humedal han sido declaradas bajo la misma categoría denominada Parque Ecológico de Distrito de Humedal, que conforme su definición es *“el área de alto valor escénico y/o biológico que, por ello, tanto como por sus condiciones de localización*



y accesibilidad, se destina a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva.”. Las otras categorías creadas por el Concejo, denominadas Santuario Distrital de Fauna y Flora y Área Forestal Distrital no han sido utilizadas para estos ecosistemas, seguramente porque la primera exige un excepcional estado de conservación de los elementos naturales y los destina a una estricta preservación, no obstante también admite usos asociados a la recreación pasiva, y la segunda sirve a objetivos principalmente asociados al mantenimiento o recuperación de vegetación nativa protectora.

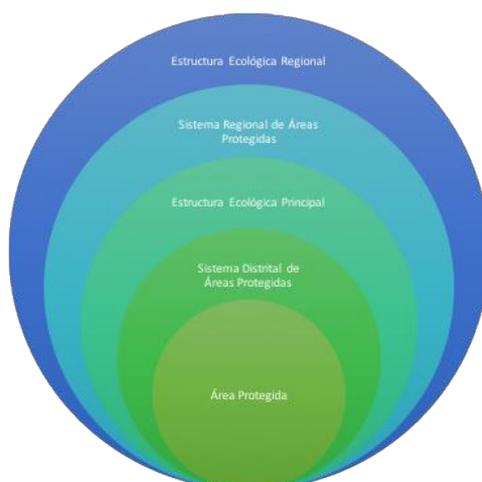
La carencia de objetivos específicos de conservación repercute en el proceso conocido como planificación y manejo, que está orientado a definir el ordenamiento y las acciones estratégicas que deben ser llevadas a cabo para alcanzar los objetivos específicos de conservación definidos para el área protegida, los cuales se consignan en el instrumento denominado Plan de Manejo.

Si bien de los 15 Parques Ecológicos Distritales, 14 cuentan con Plan de Manejo Ambiental, estos fueron construidos siguiendo las directrices para delimitar y construir los planes de manejo de humedales, que no han sido delimitados y declarados como áreas protegidas y algunos de ellos tienen más de diez años de formulados. El marco conceptual bajo el cual deben ser planificadas y manejadas adaptativamente las áreas protegidas como sistemas socioecológicos, convierte este proceso en un ciclo que incorpora el monitoreo y la evaluación periódica de la efectividad de su manejo. Los arreglos o esquemas de gobernanza particulares para cada área protegida deben ser quienes pongan en marcha este ciclo favoreciendo así la buena gobernanza de las áreas protegidas. El desconocimiento de este marco conceptual en la planificación y manejo de las áreas protegidas distritales es una de las limitante para su gestión integral, que tiene como origen a su vez la carencia de elementos esenciales como los objetivos específicos de conservación.

3. Deficiente reconocimiento de las sinergias que exige la planificación y gestión de las áreas protegidas distritales como parte de un Sistema Distrital de áreas protegidas, de un complejo y de la estructura ecológica principal.

Las áreas protegidas distritales y no sólo los Parques Ecológicos Distritales de Humedal, forman parte de un Sistema Distrital de Áreas Protegidas. Este a su vez hace parte de la estructura ecológica principal definida para la ciudad. Sin embargo al revisar la planificación de estas áreas, contenida en los planes de manejo, así como su gestión, se hecha de menos la visión integradora y sinérgica entre las áreas protegidas, la integración de otros componentes del Sistema como los actores sociales e institucionales, así como las estrategias que a partir de la estructura ecológica principal garanticen la funcionalidad de las áreas protegidas.

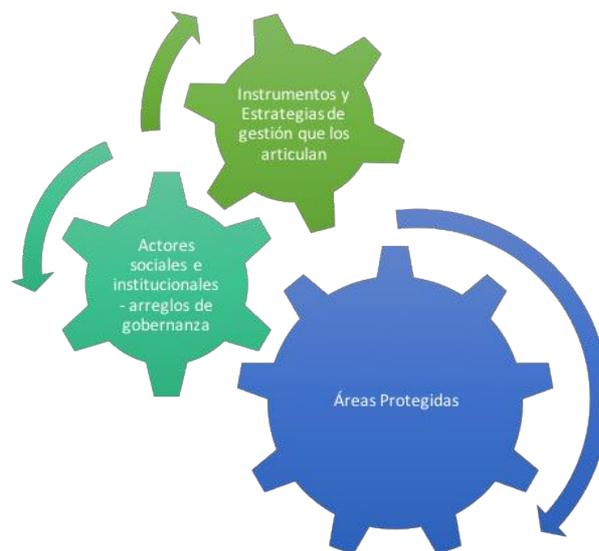




Visión integradora de escalas de gestión

Al mismo tiempo, a pesar de su reconocimiento como sistema por el POT, la Política Distrital de Humedales los cataloga como red de áreas protegidas, enfatizando de nuevo en la necesidad profundizar en las relaciones funcionales entre estos sitios. Teniendo como referencia la definición de un Sistema de Áreas Protegidas existente en la legislación colombiana, particularmente en lo que plantea el Decreto 1070 de 2015 sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, podemos extraer de ella al menos tres elementos fundamentales para estructurar esta visión, los cuales se ilustran en el siguiente gráfico.

Componentes de un sistema de áreas protegidas



La reciente designación a la lista RAMSAR del complejo conformado por 11 áreas protegidas, es una nueva oportunidad para encontrar esa perspectiva integradora de



mayor escala. Lo mismo ocurre con el mandato del Acuerdo de Emergencia Climática que exige la construcción de un Plan Marco para la Gestión del Sistema Distrital de Áreas Protegidas y la Estructura Ecológica Principal.

4. Deficiente ordenación de competencias relacionadas con la gestión de las áreas protegidas Parque Ecológico Distrital de humedal.

En lo que tiene que ver con las competencias de administración y manejo de estas áreas protegidas, la dispersión de tareas, la confusión de roles y responsabilidades entre las autoridades nacionales, regionales y distritales y en este último ámbito, entre la EAAB y la SDA, no permite una gestión efectiva, concurrente, ordenada y coordinada en estas áreas protegidas. El rol del administrador de estas áreas protegidas que en el escenario nacional tiene a su cargo proponer la delimitación, planear el manejo de las áreas y el ejercicio de la autoridad ambiental, en el escenario distrital está desagregado en actividades que realizan unas y otras entidades, lo que limita una gestión integral y genera nuevamente confusión y desconfianza en las comunidades y actores interesados.

El decreto 190 de 2004 contiene unas disposiciones relativas a la asignación de competencias en relación con las áreas que conforman el Sistema Distrital de Áreas Protegidas. No obstante mediante decreto 62 de 2006 se distribuyeron actividades generando confusiones sobre las competencias, particularmente en lo que tiene que ver con los Parques Ecológicos Distritales de Humedal. Posteriormente el Acuerdo 257 de 2006 mediante el cual se realiza la reestructuración del Distrito distribuyó de nuevo las competencias, no obstante las disposiciones del Decreto 062 se siguen aplicando. Esta situación obedece también a la coexistencia, sin la debida armonización de los múltiples objetivos y enfoques que orientan hoy la gestión integral de los humedales a los que hicimos en referencia en la primera barrera. En el siguiente cuadro se ilustran los objetivos que deben cumplir los humedales en al menos 5 enfoques distintos que a su vez comprometen competencias de entidades de diferente orden:



MÚLTIPLES OBJETIVOS QUE ORIENTAN LA GESTIÓN DE LOS HUMEDALES URBANOS					
Parte de:	Estructura ecológica regional. Determinar el modelo de ocupación territorial, con el fin de asegurar la oferta de bienes y servicios ambientales atendiendo las potencialidades y limitaciones biofísicas y socioeconómicas del territorio				
	Estructura ecológica principal. Sustener y conducir la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio del D.C, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, y dotar al mismo de bienes y servicios ambientales para el desarrollo sostenible				
humedales urbanos					
Objetivos:	sistema distrital de áreas protegidas	sistema hídrico	sistema de alcantarillado sanitario y pluvial	suelo de protección	sistema de espacio público
	Restaurar y preservar muestras representativas de los ecosistemas propios de Bogotá que prestan servicios ambientales Restaurar y preservar muestras representativas de los ecosistemas propios de Bogotá que prestan servicios ambientales	Optimizar los servicios y valores ambientales asociados al ciclo hidrológico y los ecosistemas acuáticos	Drenar las aguas lluvias y conducir las aguas residuales	Restringir la urbanización de los suelos por condiciones de riesgo o ambientales	Garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medio ambientales
Actores institucionales tomadores de decisión	SDA	SH - EAAB - SDA	SH - AAB - SDA	SDA - IDIGER - SPD	SG -DEAEP

Fuente: Elaboración propia con base Decreto 190 2004

Frente a esta compleja distribución de competencias y funciones entre las entidades distritales, la Política Distrital de Humedales previó la construcción de una “guía técnico legal de procedimiento para la toma de decisiones, el seguimiento y control efectivo de las acciones, programas y proyectos de las entidades públicas y privadas, locales, distritales y regionales relacionados con los humedales del Distrito Capital”. Parte de los retos que se plantean frente a la ejecución de la mencionada Política es un sistema de seguimiento que permita identificar los avances en su cumplimiento.

5. Debilidad institucionalidad para el ejercicio de la autoridad ambiental y de la función de administración y manejo de las áreas protegidas, dentro de ellas los PEDH.

La SDA como entidad distrital, ha sido creada por el Concejo de la ciudad como la autoridad ambiental encargada de la administración de los recursos naturales y de la protección de los humedales en el perímetro urbano del Distrito Capital y tiene a su cargo la política y la administración en particular de las áreas protegidas. Además le corresponde definir los lineamientos para la adecuada gestión ambiental de las demás entidades distritales.

No obstante lo anterior, el ejercicio de las competencias por parte de entidades como la EAAB y el IDU entre otras, si bien requiere mecanismos de coordinación con la SDA, sólo se condiciona a esta a través de permisos, concesiones o autorizaciones ambientales, que para el caso de las intervenciones en los humedales, resultan insuficientes para garantizar la prevención del deterioro. El posicionamiento de la SDA



dentro de la estructura del Distrito Capital, estando al mismo nivel o incluso por debajo de otras secretarías o entidades que se consideran de mayor jerarquía, limitan significativamente la autonomía para el ejercicio de la autoridad ambiental en los humedales, frente a dichas entidades.

El arreglo institucional al interior de la SDA exige mejoras que garanticen una coordinación efectiva de las funciones que se ejecutan en las áreas protegidas y su rol de administrador de las mismas. El esquema de administración exige ajustes para garantizar el posicionamiento institucional y la participación efectiva de la sociedad civil en la gestión. La Misión pudo visitar algunos de los humedales de la ciudad y sostener una reunión con el equipo de administradores de las áreas protegidas que ha venido consolidando y conformando la Secretaría Distrital de Ambiente, con el fin de conocer el esquema que se ha venido construyendo y que busca, fortalecer la presencia de la institución en cada una de las áreas a través de un administrador contratado por la entidad y coordinado por ella, y la participación de las comunidades locales a partir de la vinculación de un experto local como interprete que trabaja de la mano con el administrador del área protegida. Este esquema presenta retos importantes que la misma Secretaría ha ido identificando, pero aún está lejos de ser considerado el esquema que se anheló en el diseño de la Política de Humedales del Distrito.

Allí se planteó como acción frente a este punto *“En el marco de un modelo de gestión integral, el D.A.M.A. y la E.A.A.B., definirán e implementarán lineamientos de manejo para que las instituciones y organizaciones sociales administren los humedales como Áreas Protegidas. La autoridad competente, de acuerdo con las disposiciones constitucionales (Artículos 58, 79, 355) sobre la participación de los actores sociales en la gestión ambiental del territorio y las normas que la desarrollen, creará condiciones de favorabilidad para que las organizaciones locales accedan de manera directa a la administración de estas áreas. Lo anterior, sin perjuicio del dominio público o de los derechos legítimamente adquiridos sobre las mismas.”*

6. Conflictividad en la propiedad y tenencia de la tierra en los Parques Ecológicos Distritales de Humedal.

La naturaleza jurídica de los humedales como bienes de uso público, con un origen en el Código Civil que data de 1873, ha sido ampliamente estudiada por la doctrina y la jurisprudencia. Sin embargo, la delimitación del área calificada como humedal resulta ser relevante para determinar los alcances de esa naturaleza jurídica frente a los inmuebles que colindan con el cuerpo de agua. En el distrito la definición del Parque Ecológico Distrital de Humedal incluye, el cuerpo de agua, su ronda hidráulica y la denominada zona de manejo y preservación ambiental, bajo el concepto de unidad ecológica. El ordenamiento jurídico distrital ha reconocido la existencia de derechos de propiedad privada particularmente sobre esta zona, los cuales sin duda, de existir, se



encuentran afectados al interés general y sometidos a la función social y ecológica de la propiedad que le es inherente.

Sin embargo el conflicto se suscita en dos sentidos. El primero, si los humedales son bienes de uso público y entendemos que parte del humedal es la zona de manejo y preservación ambiental, que en el ordenamiento jurídico nacional no se reconoce como tal, no cabría reconocer la existencia de derechos de propiedad privada. El conflicto es por tanto de la existencia misma del derecho.

El segundo conflicto parte de desconocer el primero, es decir, si se reconoce que la zona de manejo y preservación ambiental es una decisión distrital, como lo son los límites de las áreas protegidas, podría sostenerse como lo hace la política, la existencia de propiedad privada a su interior y el conflicto se enfoca entonces en el tipo de limitación que tendría que soportar ese derecho, y atendiendo al nivel de tal limitación, los mecanismos de compensación que cobijen esa carga asumida por el particular.

La Política de Humedales del Distrito ya planteaba dentro de las acciones en cabeza de la EAAB y de las autoridades ambientales urbana y regional, adelantar las acciones jurídicas necesarias para hacer posible una gestión de estas áreas como de dominio público. En un caso u otro, si bien la EAAB ha avanzado en procesos de compra de inmuebles ubicados en estas zonas, a partir del Acuerdo 386 de 2008 se ordenó la anotación en los folios de matrícula de los bienes aún no adquiridos por la EAAB que están en los Parques Ecológicos Distritales de Humedal. Esta disposición tiene como efecto limitar pública y jurídicamente el derecho de dominio de bienes inmuebles urbanos y activa por tanto los conflictos en este materia. De adelantarse esta actuación administrativa habría que revisar de manera particular la caducidad o no de las acciones judiciales que permitirían a los particulares controvertir en esa vía dichas actuaciones.

Este conflicto es previsible y mitigable con la definición de una ruta para la creación o ampliación de áreas protegidas que en el proceso incorpore al análisis criterios socioeconómicos que permitan identificar potenciales limitaciones y además prevé mecanismos para gestionarlas.

7. Insuficiente complementariedad en la gestión de los humedales que si bien no están declarados como áreas protegidas, sí constituyen, áreas de especial importancia ecológica.

Los humedales como ecosistemas existen, sin necesidad de su declaración, delimitación o reconocimiento jurídico. Han sido calificados por la Corte Constitucional como parte de las riquezas naturales de la Nación y como áreas de especial importancia ecológica, en las cuales existe un deber especial de protección en cabeza del Estado y de los particulares. No obstante el enfoque de su delimitación, buscando con ello entre otras materializar su característica de bienes de uso público, ha sido una herramienta para



orientar su conservación. Para el caso del Distrito Capital, este ha dado un paso más adelante, delimitando su unidad ecológica y declarándolos como áreas protegidas. Sin embargo, y de acuerdo al inventario que el mismo Distrito consigna en la Política Distrital de Humedales, no todos estos ecosistemas han sido cobijados por la estrategia de áreas protegidas.

Lo anterior no exime, tanto la Estado, como a los particulares, de cumplir con su deber de proteger aquellos ecosistemas no declarados y delimitados como áreas protegidas. No obstante lo anterior la gestión está significativamente limitada a las áreas protegidas, sin que los humedales no declarados cuenten con estrategias de conservación y medidas de manejo.

Recordemos en este punto la finalidad de la orden dada por la Sentencia del Rio Bogotá en la decisión 4.27. conforme con la cual el Distrito Capital y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR en un término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados deberían identificar, inventariar y delimitar todos y cada uno de los humedales y zonas de amortiguación de crecientes en su respectiva jurisdicción, así como adopten las medidas necesarias para el restablecimiento de su estructura y función como ecosistemas y propendan por su aprovechamiento y uso sostenible.

8. Inexistencia de instrumentos de evaluación integral previa y control de proyectos, obras o actividades que pueden producir impactos ambientales significativos en las áreas protegidas distritales.

Las áreas protegidas se delimitan y designan para alcanzar unos objetivos específicos de conservación, de allí que sólo sean permitidas las actividades que no los contraríen o pongan en riesgo. Asegurarse de que esto se evalúe previamente, a través de un estudio de impacto ambiental es el mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico. Su aplicabilidad se extendió del Sistema de Parques Nacionales a las demás áreas protegidas públicas desde el año 2010 y tiene como propósito justamente autorizar o negar previamente la ejecución de un proyecto, obra o actividad que, siendo permitido, pueda afectar a las áreas protegidas.

Para el resto del territorio nacional, la ley (Ley 99 de 1993) y la reglamentación ambiental (Decreto 1076 de 2015), define los proyectos, obras o actividades que deben someterse como requisito previo a su realización, al trámite y obtención de la licencia ambiental. Los proyectos allí considerados no son aquellos precisamente permitidos en los áreas protegidas, de allí que sea necesaria la disposición especial que hace exigible este requisito, no desde el punto de vista del tipo de proyecto, sino en consideración al lugar donde se realiza, es decir, un área protegida.

No obstante esta norma sólo aplica a las áreas protegidas que hacen parte del SINAP, y no cobija a las áreas que hacen parte del Sistema Distrital de Áreas Protegidas. Esto



limita la exigencia de una evaluación previa para el desarrollo, no solo de las actividades permitidas, sino de aquellas que puedan causar un efecto sobre los objetivos de conservación, más allá de los permisos, concesiones y autorizaciones que son requeridos para el uso o aprovechamiento de un recurso natural. Sin embargo el enfoque ecosistémico aplicable en estas áreas, no hace parte normalmente de las evaluaciones que se hacen en estos trámites, lo que pone en riesgo los objetivos de conservación del área protegida.

Las barreras hasta ahora identificadas en la gestión de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal, traen como consecuencia escenarios de falta de claridad y desconfianza, entre las comunidades y las instituciones, opuestos a esquemas de buena gobernanza de las áreas protegidas. Al mismo tiempo los conflictos entre las mismas entidades distritales y entre los gobiernos del distrito, impiden que la sociedad evidencie como una decisión consistente, congruente y de largo plazo la conservación de estas áreas protegidas distritales. Esto ha llevado, cada vez con más frecuencia, a la organizaciones o actores sociales acudan a escenarios judiciales en los cuales cuestionan las decisiones del gobierno distrital o de las entidades que a su juicio, ponen en riesgo la protección de estas áreas.

El escenario actual de conflicto entre entidades, gobiernos distritales, organizaciones y actores sociales en torno a la conservación de los humedales del Distrito exige el restablecimiento de la confianza, a partir de principios básicos que orienten la discusión en torno a consensos. En buena medida, retornar a los acuerdos construidos en la Política Distrital de Humedales puede ser un buen comienzo.



V. Recomendaciones de ajustes normativos y actuaciones jurídicas para una gestión integral

Superar algunas de estas barreras requiere ajustes normativos de distintos órdenes y en otros casos actuaciones administrativas coordinadas y consistentes, que recuperen la confianza de la ciudadanía y favorezcan escenarios de buena gobernanza. Acciones previstas en los años 2005 y 2006 por la Política Distrital de Humedales llevan a concluir que buena parte de estas limitaciones fueron identificadas en el diagnóstico hecho por los actores que participaron en su formulación.

No parece ser coincidencia que la Política planteara la necesidad de diseñar una Guía técnico legal para la toma de decisiones que diera claridad sobre las competencias, construir un modelo de gestión integral en el que las instituciones y organizaciones sociales administrarán los humedales como áreas protegidas, diseñar medios e instrumentos técnicos de evaluación ambiental de las intervenciones a realizar en estas áreas, definir mecanismos para estructurar las compensaciones por pérdidas, avanzar en disposiciones en materia de tenencia que le apunten al dominio público, y ajustar el Sistema Distrital de Áreas Protegidas a las normas superiores.

El Sistema Distrital aún no hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, sin embargo, la política pública que orienta la consolidación de este último se encuentra en trámite de aprobación ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, y en su texto y plan de acción contempla ampliar el sistema en sus ámbitos de gestión incorporando el nivel municipal o distrital, para la cual resulta oportuno alistar la gestión de las áreas distritales para su incorporación armónica al SINAP.

A sí mismo el Concejo de Bogotá en el año 2020 mediante el Acuerdo 790 declaró la emergencia climática en la ciudad y la reconoció como un asunto prioritario de la gestión pública, definiendo unos lineamientos para la adaptación, mitigación y resiliencia frente al cambio climático. Este contexto preocupante para todo el planeta, constituye una oportunidad para la ciudad.

Varias de las disposiciones del acuerdo de emergencia climática y de los instrumentos allí contemplados pueden ser el marco que requiere la administración distrital para proponer al Concejo y adoptar paralelamente las decisiones y ajustes que se requieren para superar las barreras identificadas por la misión, en la gestión integral de los humedales. Especial relevancia tienen en este propósito los mandatos dados por el concejo al gobierno distrital de:

- Formular un Plan Marco para la Gestión del Sistema Distrital de Áreas Protegidas y la Estructura Ecológica Principal en Bogotá y una estrategia de restauración ecológica y reforestación masiva.



- Formular y avanzar en su implementación, los planes de recuperación de la conectividad ecológica entre humedales, ríos, quebradas, reservas ambientales y parques, con especial atención a la población y territorios más vulnerables y con mayor riesgo frente a la crisis climática en la media luna del sur de Bogotá, en las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Sumapaz, San Cristóbal, Tunjuelito, Kennedy y Bosa.
- Construir el Plan Regional de Protección del Agua y la Adaptación al Cambio Climático, de forma armonizada con el plan de acción de crisis climática.
- Formular y ajustar los planes de manejo de áreas protegidas y demás áreas ambientales estratégicas que así lo requieran, de acuerdo con sus respectivas vigencias, con sostenibilidad financiera, presupuestal, capacidad institucional y social, para la restauración ambiental y la adaptación y mitigación del cambio climático.
- Coordinar la formulación y posterior adopción de una política institucional de restauración ecológica participativa de los cuerpos de agua.

El plan Marco para la Gestión del Sistema Distrital de Áreas Protegidas y la Estructura Ecológica Principal en Bogotá puede ser aprovechado como un instrumento para planear el diseño y/o puesta en marcha de las recomendaciones aquí propuestas.

Al mismo tiempo, el Distrito participa en la construcción de la Ley Orgánica que definirá las condiciones y autonomía de la Región Metropolitana de Bogotá, una oportunidad para avanzar en mecanismo de integración regional, especialmente aquellos relacionados con la gestión ambiental y particularmente con las áreas protegidas.

Las recomendaciones construidas se organizan en doce temas que se ilustran de manera resumida en el siguiente gráfico. No obstante como se verá en su desarrollo, algunas de ellas fueron encaminadas en las propuestas de fichas elaboradas para el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y otras se incorporaron en la caja de herramientas de la misión o en el portafolio de intervenciones.



Propuesta de ajustes normativos y actuaciones administrativas



Recomendaciones de ajustes normativos o actuaciones Administrativas

i. 11 recomendaciones jurídicas para una gestión integral de los humedales

Recomendación 1. Mandato de enfoque prevalente

Barrera a superar

Barrera 1. Deficiente alineación de enfoques (jurídicos, técnicos y conceptuales) que direccionan la gestión de los humedales en el Distrito Capital.

La Política Distrital de Humedales que ha sido definida como un acuerdo público visiones al cual concurren diversos actores sociales e institucionales comprometidos con la conservación de los humedales, plantea dentro de su visión convertir los humedales en una red de áreas naturales protegidas. Esta consideración y enfoque debería determinar cualquier planificación y las acciones a desarrollar al interior de estas áreas por parte de las entidades que intervienen en ellas en razón de sus funciones y competencias.

Cada uno de estos enfoques tiene regulaciones que contemplan objetivos, criterios de delimitación, designaciones o categorías, competencias, instrumentos y efectos jurídicos distintos. Condicionar su aplicación al cumplimiento de lo previsto en la Política Distrital de Humedales, es decir, a convertir estas áreas en áreas naturales protegidas, es determinante para alcanzar los propósitos específicos de conservación que plantean para cada sitio y a consolidar un sistema que igualmente tiene sus propios objetivos.

Es así como cualquier intervención en estas áreas protegidas con el propósito de darle manejo al sistema de drenaje, de dotar de espacio público, de reivindicar el uso público de los bienes, de gestionar el sistema hídrico y sus elementos, dentro de ellos las zonas



de ronda y áreas de conservación aferentes, debe estar orientada no sólo a prevenir cualquier efecto negativo sobre el humedal, sino a cumplir sus objetivos específicos de conservación. Asumir esto como un enfoque prevalente en la gestión de los humedales permitiría condicionar jurídicamente las otras intervenciones. Esto debería recogerse en un mandato normativo de enfoque prevalente e implica una derogatoria de lo dispuesto en el Decreto 062 de 2006 y un complemento del Acuerdo 248 del mismo año expedido por el Concejo de la ciudad, para orientar su cumplimiento a todas las entidades distritales que tienen funciones y competencias en estas áreas.

Para avanzar en este sentido las áreas protegidas deben estar listas, a partir de la definición clara de sus elementos esenciales, de allí que exista una relación condicionante entre la correcta implementación de un mandato normativo de enfoque prevalente, con la ejecución de la recomendación 5.

El mandato de asumir este enfoque prevalente, al lado de la ordenación de competencias y el diseño y puesta en marcha de los instrumentos propuestos en las herramientas 10 y 11 de la caja de herramientas, impulsaría un ejercicio de armonización jurídica, técnica y conceptual absolutamente necesario para una gestión integral y recogería, dando un nuevo impulso la implementación de la Política Distrital de Humedales.

Al interior de la misión hemos coincidido en reconocer la plena vigencia que aún tiene esta política. La congruencia entre sus planteamientos y las problemáticas que aún se presentan en la gestión y que fueron identificadas por la Misión en la fase de identificación de barreras, nos llevan a concluir la necesidad de avanzar en su implementación, manteniendo su objetivo general, sus objetivos específicos, su visión y sus propósitos.

Es recomendable verterla en una estructura metodológica que permita abordar con acciones todas y cada una de las causas que impiden avanzar en la gestión integral orientada a la conservación de estos ecosistemas. La misión y el equipo de la Secretaría avanzó con este propósito en la estructuración de un árbol de problemas, a partir de los planteamientos hechos en la política, que resulta ser el primer paso con ese propósito.

Seguramente en ese proceso resulte oportuno complementar algunas acciones con varias de las recomendaciones hechas por el equipo de la misión, no obstante es pertinente que la estructura metodológica permita concretar el plan de acción con un sistema de seguimiento a través de indicadores precisos que den cuenta de su ejecución. Se llama la atención sobre la necesidad de incorporar este plan de acción derivado de la Política Distrital de Humedales en el Plan Marco de Acción del Sistema Distrital de áreas protegidas y de la Estructura Ecológica Principal, instrumento definido por el Acuerdo de Emergencia Climática aprobado en el 2020 por el Concejo de la ciudad, y el cual debe ser construido por el Gobierno Distrital a diciembre del 2021. Si bien dicho sistema está



conformado por todas las áreas protegidas distritales, un número significativo de ellas son los 15 Parques Ecológicos Distritales de Humedal.

Recomendación 2. Ajuste de competencias

Barreras a superar:

Barrera 4. Deficiente ordenación de competencias relacionadas con la gestión de las áreas protegida distritales, especialmente los Parques Ecológicos Distritales de humedal.

Barrera 5. Debilidad institucionalidad para el ejercicio de la autoridad ambiental y de la función de administración y manejo de las áreas protegidas, dentro de ellas los PEDH.

Ajustes normativos requeridos:

1. **Ajustar la distribución de competencias de las entidades distritales en el marco de lo dispuesto por el Acuerdo 257 de 2006**
2. **Fortalecer la Secretaría Distrital de Ambiente como administradora de las áreas protegidas y autoridad ambiental en las mismas, bajo un escenario de autonomía frente a las otras entidades distritales**
3. **Aclarar y ordenar las competencias que se desprenden de la administración de las áreas protegidas y el ejercicio de la autoridad ambiental frente a las áreas protegidas creadas por el Concejo en el territorio rural de la ciudad**
4. **Derogar la asignación de competencias hecha por el Decreto 190 de 2004**
5. **Derogar la atribución de funciones hecha por el Decreto 062 de 2006**

Con este propósito se construyó en conjunto con la misión, una ficha dentro de las 9 propuestas para el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y se elaboró a solicitud de la Secretaría Distrital de Ambiente un primer borrador de articulado. Igualmente se incluyó dentro de la Caja de Herramientas propuesta por la Misión la herramienta 8 denominada, ajuste de competencias y adecuación interna institucional, la cual se detalla en este aparte del documento por ser suficientemente ilustrativa de la recomendación hecha.

Herramienta 8. Ajuste de competencias y adecuación interna institucional

Enfoque

El ajuste de competencia sugerido buscaría fortalecer a la Secretaría Distrital de Ambiente como administradora de las áreas protegidas distritales y autoridad ambiental en las mismas y tendría como efecto derogar la distribución de competencias hecha por el Decreto 062 de 2006 y modificaría la hecha por el Decreto 190, para ajustarla a lo dispuesto por el Acuerdo 257 de 2006, que dispone que a la SDA le corresponde, entre otras funciones:



- Orientar y liderar la formulación de políticas la conservación del sistema de áreas protegidas
- Ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.
- Promover planes, programas y proyectos tendientes a la conservación, consolidación, enriquecimiento y mantenimiento de la Estructura Ecológica Principal y del recurso hídrico, superficial y subterráneo, del Distrito Capital.
- Formular, implementar y coordinar, con visión integral, la política de conservación, aprovechamiento y desarrollo sostenible de las áreas protegidas del Distrito Capital.
- Definir los lineamientos ambientales que regirán las acciones de la administración pública distrital.
- Definir y articular con las entidades competentes, la política de gestión estratégica del ciclo del agua como recurso natural, bien público y elemento de efectividad del derecho a la vida.
- Ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto, y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas.

Resulta necesario distinguir el rol del administrador de las áreas protegidas distritales y su alcance en cuanto a la planeación y ejecución del manejo del área, el ejercicio de la autoridad ambiental y los mecanismos de coordinación, concurrencia y complementariedad de las intervenciones en estas áreas que se sustentan en el desempeño de funciones de otras entidades como la EAAB, la DADEP, el IDIGER, entre otras. Este ajuste de competencias debe ir acompañado de una priorización y distribución presupuestal de los recursos que el distrito invierte en la gestión y manejo de los humedales, lo cual debe estar condicionado a las acciones estratégicas definidas en el proceso de planificación y manejo.

A solicitud de la SDA se elaboró una propuesta de ajuste, con base en lo planteado en el marco normativo y en lo consignado en su momento en el Decreto 364, declarado nulo. La propuesta de ajuste podría ir en el siguiente sentido:

En relación con el SDAP y las áreas protegidas distritales

- La coordinación y gestión del Sistema Distrital de Áreas Protegidas –SIDAP- de Bogotá estará a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente, quien deberá buscar la articulación con la autoridad ambiental del área rural, y demás entidades del orden distrital, regional y nacional.
- La planificación, administración y manejo de las áreas protegidas distritales que hacen parte del SDAP estará a cargo de la SDA. El Distrito podrá realizar los ajustes financieros que se requieran para garantizar la administración de estos espacios por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente.
- Corresponderá a la SDA formular, aprobar e implementar el plan de acción con sus programas y proyectos para el SDAP y los planes de manejo para cada área protegida



distrital, buscando optimizar su gestión y la articulación con las entidades relacionadas. Estos planes contemplarán una estrategia de cooperación y participación entre los diferentes actores institucionales y sociales relacionados con las Áreas Protegidas, tanto para la conservación del patrimonio natural como el cultural. Las entidades distritales deberán concurrir y complementar la implementación de los planes de manejo, en los asuntos que les sean requeridos por la SDA en razón de su competencia.

- La SDA adelantará los procesos técnicos, sectoriales y sociales que se requieran para proponer al concejo de la ciudad la declaratoria o ampliación de las áreas protegidas distritales.
- La declaración y delimitación de las áreas protegidas distritales le corresponde al Concejo de la ciudad.
- La ejecución de competencias y funciones por parte de las entidades del distrito en las áreas del SDAP, estará enmarcada en la coordinación, concurrencia y complementariedad de la gestión y sujeta en todo caso a las disposiciones que en materia de ordenamiento, regulación de usos y funcionamiento de las áreas protegidas distritales sean definidas para garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación por parte de la SDA, entidad encargada de su administración y manejo integral.

En relación con los humedales en general:

- La delimitación y el alindamiento de la ronda hidráulica y de la zona de manejo y preservación ambiental para los cuerpos naturales de agua que así lo requieran dentro del suelo urbano, será realizada por la SDA. Para el efecto la EAAB aportará los estudios técnicos en temas hidráulicos.
- Los proyectos que se requieran para la recuperación hidrogeomorfológica de los humedales se realizarán por parte de la EAAB y serán sometidos a consideración de la SDA, quien emitirá un concepto técnico vinculante previo a su ejecución. Si estos proyectos comprenden áreas protegidas distritales, los mismos deberán ajustarse y así sustentarse, a lo dispuesto en el plan de manejo del área.

En relación con la Estructura Ecológica Principal:

- El sector de hábitat y sus empresas adscritas estará a cargo de realizar el mantenimiento hidráulico, en suelo urbano, rural y de expansión, del sistema de drenaje y de los elementos del sistema hídrico que forman parte de la Estructura Ecológica Principal. Para el caso de las áreas protegidas distritales que coincidan con los elementos de estos sistemas su mantenimiento estará sujeto a garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación de estas áreas y a las orientaciones dadas por la SDA en su calidad de encargada de la administración y manejo.

La ordenación de las competencias que tienen las entidades distritales en la gestión y manejo de las áreas protegidas de humedal deben ir acompañadas de un requerimiento a su vez arreglo institucional interno que fortalezca la gestión integral de la secretaría en las



siguientes funciones que desagregarían su rol de administración y manejo de las áreas protegidas distritales:

- Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con las áreas protegidas distritales
- Formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos relacionados con las áreas protegidas distritales
- Adelantar los procedimientos técnicos, sociales y sectoriales para la creación o ampliación de áreas protegidas distritales
- Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas protegidas distritales y emitir los conceptos que le sean requeridos para la ejecución de proyectos, obras o actividades que sean susceptibles de afectar las áreas protegidas distritales.
- Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior de las áreas protegidas distritales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios.
- Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de las áreas protegidas distritales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por las áreas.
- Recaudar, conforme a la ley, los recursos por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento de los permisos, las concesiones, las autorizaciones y los demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley y los reglamentos.
- Ejercer las funciones policivas y sancionatorias al interior de las áreas protegidas distritales en los términos fijados por la ley.
- Definir los lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos para el manejo y administración de las áreas protegidas distritales y la reglamentación de su uso y funcionamiento
- Diseñar e implementar estrategias diferenciadas de participación social en la conservación de las áreas distritales que fortalezcan la buena gobernanza de las mismas.
- Dirigir la formulación, actualización, implementación y seguimiento a los planes de manejo de las áreas protegidas distritales, donde se reglamenta su uso y funcionamiento
- Consolidar un Sistema de Información institucional para la planificación y manejo del SDAP



- Emitir conceptos técnicos relacionados con la implementación de políticas, planes, programas, proyectos, normas, procedimientos y trámites administrativos ambientales relacionados la administración y manejo de las áreas protegidas distritales
- Las demás que le sean asignadas y que por su naturaleza le correspondan.

Relación con otras herramientas

La ordenación de competencias es una herramienta transversal que condiciona el éxito de la puesta en marcha de las otras herramientas propuestas por la misión. No obstante se resalta la especial relevancia y su complementariedad con las siguientes:

- Herramienta 2. Proceso de revisión y ajuste de áreas protegidas existentes
- Herramienta 3. Guía para la planificación y manejo de áreas protegidas.
- Herramienta 4. Ruta de creación y realinderación de áreas protegidas distritales y su incorporación armónica al ordenamiento territorial.
- Herramienta 5. Lineamientos de planificación financiera para la sostenibilidad de los humedales.
- Herramienta 6. Sistema de instrumentos urbanísticos para la financiación de la conservación de áreas protegidas distritales.
- Herramienta 10. Instrumento de evaluación previa de actividades permitidas
- Herramienta 11. Instrumento para decisiones de ciudad sobre cruces de estructuras POT.

Ruta

La ruta propuesta para el diseño de esta herramienta es la siguiente:

N°	Tipo de instrumento	Instrumento	Entidad responsable	Tipo de acción
N° 1	Propuesta de ordenación de competencias de las entidades distritales y ajuste institucional interno de la SDA	Derogatoria del Decreto 062 de 2006 y armonización del Acuerdo 257 de 2006	SH, EAAB, DEP, SDA, IDU, Alcaldía Mayor, CAR	Actuación administrativa: Construir la propuesta de ordenación de competencias de las entidades distritales y de ajuste institucional interno de la SDA
N° 2	Acuerdo del concejo Decreto Distrital Resolución interna SDA		SDA Concejo distrital	Ajuste normativo: Presentar la propuesta a consideración del Concejo y del Alcalde en los asuntos de su competencia

Recomendación 3. Ajuste de categorías de manejo de áreas protegidas

Barrera a superar

Barrera 2. Insuficiencia en la definición de los elementos esenciales de un área protegida en el caso de las áreas protegidas distritales

Dentro de los elementos esenciales que se desprenden de la definición de área protegida se encuentra la designación. Esta hace referencia a la declaración en el marco



de las competencias asignadas a las autoridades públicas y a la destinación voluntaria en nuestro caso de propietarios privados. Para el caso de las autoridades públicas, la declaración es una función y competencia reglada y corresponde a categorías de manejo particulares. Es así como por ejemplo, en el orden nacional la declaración de áreas protegidas es una competencia asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. A cada uno de ellos la ley ha reservado la creación de ciertos tipos de áreas protegidas; al Ministerio corresponden las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y estas no pueden ser declaradas por las Corporaciones, quienes tienen unas categorías particulares de áreas protegidas que están facultadas legalmente para declarar.

Una categoría de manejo es un *“Nombre genérico que se asigna a un conjunto de áreas protegidas, cuya **gestión y administración** se realiza de acuerdo con un modelo que combina las características naturales del área, sus objetivos de manejo y su forma de administración”* (UICN)

Un referente importante a la hora de revisar las categorías de manejo de áreas protegidas es el Sistema internacional generado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, el cual se ilustra de la siguiente manera:

I Protección estricta	a. Reserva natural estricta
	b. Área Natural Silvestre
II Conservación y protección del ecosistema	Parque Nacional
III Conservación de los rasgos naturales	Monumento natural
IV Conservación mediante gestión activa	Área de gestión de hábitats/especies
V Conservación de paisajes terrestres y marinos y ocio	Paisaje terrestre y marino protegido
VI Uso sostenible de los recursos naturales	Área protegida con gestión de los recursos

Sistema de Categorías UICN 2008

Un principio interpretativo de este sistema de categorías dado por la UICN es que *“La base de la categorización es el objetivo de gestión; la asignación a una categoría no supone una valoración de la eficacia de la gestión; el sistema de categorías es internacional; la designación nacional de las áreas protegidas puede variar; todas las categorías son importantes; y se implica una gradación de la intervención humana.”*

De lo anterior se desprenden unos elementos que diferencian las categorías: el primero de ellos el objetivo de gestión, que nosotros conocemos como objetivos de conservación y el segundo las características naturales del área. Estos dos elementos condicionan o gradúan las intervenciones humanas en la gestión del área. El tercer elemento hace referencia a las formas de administración: públicas, privadas o comunitarias, por ejemplo.



La regulación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia no contempla las áreas declaradas por los municipios o distritos como protegidas. Lo anterior precisamente obedece a la ausencia de una atribución legal expresa a partir de la definición de categorías de manejo particulares, cuya creación esta reservada al Congreso de la República en tanto implica atribuir competencias a las autoridades administrativas que tiene como consecuencia limitar el ejercicio de derechos, incluso económicos, en virtud del interés general.

Tabla 7. Estado actual de los ámbitos de gestión en el sistema de categorías del SINAP

Ámbito de Gestión		Categoría Actual	Equivalencia Categorías UICN
Nacional	Pública	Parque Nacional Natural	II. Parque Nacional
		Santuarios e Fauna y Flora	IV. Área de manejo de hábitats / especies
		Área Natural Única	III. Monumento Natural
		Reserva Nacional Natural	Ia. Reserva Natural Estricta
		Vía Parque	II. Parque Nacional
		Reserva Forestal Protectora Nacional	VI. Área Protegida Manejada
		Distrito Nacional de Manejo Integrado	VI. Área Protegida Manejada
Regional	Pública	Parque Natural Regional	II. Parque Nacional
		Reserva Forestal Protectora Regional	VI. Área Protegida Manejada
		Distrito de Conservación de Suelos	VI. Área Protegida Manejada
		Distrito Regional de Manejo Integrado	VI. Área Protegida Manejada
		Área de Recreación	V. Paisaje Terrestre y Marino Protegido
Local	Privada	Reserva Natural de la Sociedad Civil	VI. Área Protegida Manejada
	Pública		

Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNN, 2019

No obstante lo anterior, y como se ha señalado a lo largo de este documento, las áreas protegidas distritales han tenido origen no en la regulación ambiental, sino en las funciones constitucionalmente atribuidas al Concejo, de regular los usos del suelo y velar por la protección del patrimonio ecológico del municipio. De allí que haya sido el mismo Concejo, mediante el Acuerdo 19 de 1996 modificado posteriormente por el Acuerdo 248 de 2006, quien definió los tipos de áreas protegidas que podrían ser declaradas en Bogotá. Las categorías que hacen parte del Sistema Distrital de Áreas Protegidas son las siguientes:



190/04				
Sistema	Objetivos	Categorías	Definición	Régimen de usos
<p>Conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y se declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas en el presente Plan.</p> <p>Todas las áreas comprendidas dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital constituyen suelo de protección.</p>	<p>Preservar y restaurar muestras representativas y de tamaño biológica y ecológicamente sostenible, de los ecosistemas propios del territorio distrital.</p> <p>Restaurar los ecosistemas que brindan servicios ambientales vitales para el desarrollo sostenible.</p> <p>Garantizar el disfrute colectivo del patrimonio natural o paisajístico acorde con el régimen de usos de cada una de las áreas que lo componen.</p> <p>Promover la educación ambiental y la socialización de la responsabilidad por su conservación.</p> <p>Fomentar la investigación científica sobre el funcionamiento y manejo de los ecosistemas propios del Distrito Capital.</p>	<p>Santuario Distrital de Fauna y Flora</p>	<p>Es un ecosistema estratégico que dada su diversidad ecosistémica, se debe proteger con fines de conservación, investigación y manejo de la fauna y flora silvestre. Estas áreas contienen muestras representativas de comunidades bióticas singulares en excepcional estado de conservación o poblaciones de flora y fauna vulnerables por su rareza o procesos de extinción, que en consecuencia se destina a estricta preservación o restauración pasiva, compatible sólo con actividades especialmente controladas de investigación científica, educación ambiental y recreación pasiva.</p>	<p>Usos principales. Conservación de fauna con énfasis en especies endémicas y en peligro de extinción, investigación biológica y ecológica, educación ambiental.</p> <p>Usos compatibles. Repoblamiento con especies propias del territorio, rehabilitación ecológica, forestal protector, recreación pasiva, investigación biológica y ecológica (excluida la extracción de individuos de flora o fauna amenazados).</p> <p>Usos condicionados. Institucional de seguridad ligado a la protección del Santuario. Construcción de infraestructura básica para los usos permitidos. Usos prohibidos: Caza y pesca; residencial de todo tipo, industrial de todo tipo, agropecuario y forestal productor y protector - productor.</p>
		<p>Área Forestal Dist</p>	<p>Es el área de propiedad pública o privada que se destina al mantenimiento o recuperación de la vegetación nativa protectora. Por su localización y condiciones biofísicas tiene un valor estratégico en la regulación hídrica, la prevención de riesgos naturales, la conectividad de los ecosistemas o la conservación paisajística y, por ello, se destina a la preservación y restauración de la cobertura vegetal correspondiente a la flora propia de cada ambiente biofísicamente determinado y al aprovechamiento persistente de las plantaciones forestales que allí se establezcan.</p> <p>La autoridad ambiental competente definirá, dentro de las Áreas Forestales Distritales que se declaren, las áreas susceptibles de ser manejadas como protectoras - productoras, en las cuales se permitirá el establecimiento y aprovechamiento de plantaciones forestales protectoras - productoras.</p>	<p>Usos principales. Conservación de flora y recursos conexos, forestal protector.</p> <p>Usos compatibles. Recreación pasiva, rehabilitación ecológica, investigación ecológica.</p> <p>Usos condicionados. Forestal protector-productor y productor, agroforestería, vivienda campesina; institucional de seguridad ligado a la protección de la reserva. Construcción de infraestructura básica para los usos principales y compatibles.</p> <p>Usos prohibidos: recreación activa, agrícola, pecuario (salvo agroforesterías y silvopastoriles), agroindustrial, minero, industrial (salvo el forestal asociado a los usos forestales condicionados), comercial de todo tipo, residencial (salvo vivienda campesina de baja densidad).</p>
		<p>Parque Ecológico Distrital (montaña - humedal)</p>	<p>Es el área de alto valor escénico y/o biológico que, por ello, tanto como por sus condiciones de localización y accesibilidad, se destina a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva.</p>	<p>Usos principales: Preservación y restauración de flora y fauna nativos, educación ambiental.</p> <p>Uso compatible: Recreación pasiva.</p> <p>Usos condicionados: Centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes del parque; senderos ecológicos, peatonales y para bicicletas; dotacional de seguridad ligado a la defensa y control del parque; demás infraestructura asociada a los usos permitidos.</p> <p>Usos prohibidos: Agrícola y pecuario, forestal productor, recreación activa, minero industrial de todo tipo, residencial de todo tipo, dotacionales salvo los mencionados como permitidos.</p>

En el marco de la misión se revisaron dos propuestas de ajuste de las categorías de manejo de áreas protegidas distritales, las cuales se incluyeron en los dos intentos fallidos de modificación del POT. El primero de estos intentos fue el decreto 364 de 2013, declarado nulo. El segundo intento fue a través de la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial radicada en el año 2018, la cual no fue aprobada por el Concejo de la ciudad. Estas propuestas han marcado una tendencia a incrementar el número de categorías de manejo, a eliminar otras y a hacer ajustes de redacción en la definición de la categoría y en el nombre de la misma.

La última propuesta conocida es la que hace parte del POT que se encuentra en trámite cambia en su integridad las categorías de manejo. Pasa de 3 a 4 categorías al incluir el área de ocupación público prioritaria definida por el Decreto 485 de 2015 conocida como la franja de transición de la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerros Orientales como una categoría de manejo.

Categorías	Descripción
<ul style="list-style-type: none"> Reserva Distrital de Humedal 	<p>Áreas orientadas a la conservación de hábitat de especies y poblaciones en espacios transformados, que aporten a la conectividad y a la resiliencia de los entornos urbanos a escala local y regional.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Parque Ecológico Distrital de Montaña 	<p>Áreas con remanentes de bosques altoandinos dispersos, ecosistemas subxerofíticos de importancia biológica, orientadas a la conservación de servicios ecosistémicos en espacios transformados, que pueden mantener la función aunque su estructura y composición estén transformados.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Paisaje terrestre sostenible - Agroparque 	<p>Área donde los ecosistemas y paisaje rurales mantienen valores ecológicos y culturales asociados a actividades de uso sostenible, conocimiento y disfrute que ameritan un manejo orientado al fortalecimiento de la conectividad e integridad ecológica en los ecosistemas de páramo y bosques altoandinos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Área de Ocupación Público - Prioritaria 	<p>Área delimitada y reglamentada por el Decreto 485 de 2015.</p>

Propuesta de categorías de manejo presentada la misión por la SDA



Frente a esta propuesta, conocida en el marco de la misión, se plantearon las siguientes recomendaciones:

- Las categorías propuestas están mayoritariamente definidas atendiendo a ecosistemas en particular. La primera a humedales, la segunda a bosques altoandinos dispersos y ecosistemas subxerofíticos y la tercera a páramos y bosques altoandinos. No es recomendable la definición de categorías por tipos de ecosistemas atendiendo a la diversidad de los mismos y la existencia de otros niveles de biodiversidad que podría igualmente ser objeto de protección, para lo cual deberían estar disponibles categorías de manejo generales en ese sentido.
- Las primeras tres categorías de manejo plantean como objetivo general la conservación. Este es un objetivo predicable de cualquier tipo o categoría de manejo, pero son precisamente los objetivos de conservación o gestión los que permiten diferenciar la utilidad de una categoría y otra. Lo mismo ocurre con el propósito final reconocido a dos de las tres categorías, la conectividad. Aunque sólo se reconocen expresamente en la categoría 3 los valores ecológicos y culturales, es comprensible que los mismos puedan estar presente en cualquiera de las tres categorías
- En cuanto a características naturales tampoco existe forma de diferenciar una categoría de otra. En los tres primeros casos se consideran espacios transformados.
- La estructura de la cuarta categoría no guarda relación con ninguno de los tres elementos determinantes de una categoría.

En síntesis las cuatro categorías de manejo son difícilmente distinguibles entre sí. El elemento diferencia es realmente el tipo de ecosistema y no sus objetivos de conservación o gestión, características naturales o estado de conservación y formas de administración o gestión. De allí que en una de las fichas elaboradas con las recomendaciones hechas por la misión a la propuesta de POT se haya recomendado simplificar las categorías de manejo del SDAP y evitar crear categorías específicas por ecosistemas.

Plantear una sola categoría de manejo para las áreas protegidas distritales, con la denominación que se defina, equivalente a la IV de UICN "**Áreas de gestión de hábitats/especies**. El objetivo de las áreas protegidas de categoría IV es la protección de **hábitats o especies concretas** y su gestión refleja dicha prioridad. Muchas áreas protegidas de categoría IV van a necesitar intervenciones activas habituales para abordar las necesidades de especies concretas o para mantener hábitats, pero esto no es un requisito de la categoría." Esto permitirá su aplicación en contextos particulares y



la especificidad de cada área protegida estará definida en sus objetivos específicos de conservación. Igualmente preparará el SDAP para su incorporación alineada al SINAP.

La modificación del Sistema de categorías implica una modificación del Acuerdo 248 de 2006.

Recomendación 4. Ruta para la creación de las áreas protegidas distritales y su incorporación al Ordenamiento Territorial

Barreras a superar:

Barrera 2. Insuficiencia en la definición de los elementos esenciales de un área protegida en el caso de las áreas protegidas distritales

Barrera 6. **Conflictividad en la propiedad y tenencia de la tierra en las áreas protegidas distritales**

Actuaciones administrativas y ajustes normativos:

1. Modificar y complementar el Acuerdo 248 de 2006 con la ruta para la creación de las áreas protegidas distritales y su incorporación al ordenamiento territorial

Con este propósito se construyó en conjunto con la misión una ficha dentro de las 9 propuestas para el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Igualmente se incluyó dentro de la Caja de Herramientas propuesta por la Misión la herramienta 4 denominada, Ruta de creación y alinderación de áreas protegidas distritales y su incorporación armónica al ordenamiento territorial, la cual se detalla en este aparte del documento por ser suficientemente ilustrativa de la recomendación hecha.

Herramienta 4. Ruta de creación y realinderación de áreas protegidas distritales y su incorporación armónica al ordenamiento territorial.

Enfoque

Construir una ruta para la creación y ampliación de las áreas protegidas distritales, es una herramienta que permitirá convertir la creación y ampliación de áreas protegidas en el D.C. en un proceso colectivo, con rigor técnico y ajeno a la premuras y tiempos del POT. La ruta debería estructurarse a partir de los procesos y procedimientos que deben llevarse a cabo para la creación y ampliación de estas áreas protegidas atendiendo al contexto institucional y normativo particular para el distrito. No obstante la Resolución 1125 de 2015 expedida por el Ministerio de Ambiente es un buen referente para su diseño, sin embargo hay algunos aspectos que resultan particularmente específicos y deben por tanto ser desarrollados con la especificidad que requieren:

- **Criterios biofísicos, socioeconómicos y culturales para la creación de las áreas protegidas distritales, que atiendan a los objetivos específicos definidos normativamente en el Decreto 190 de 2004 para el Sistema Distrital de Áreas**



Protegidas. Este punto permite reconocer las condiciones biofísicas particulares presentes en un contexto urbano de alta transformación del paisaje y los ecosistemas y plantear áreas protegidas con la perspectiva de potencialidad en la recuperación de atributos ecológicos. Al mismo tiempo permite tener en consideración el contexto social y económico del entorno urbano para hacer uso de distintas estrategias de conservación que permitan alcanzar los objetivos.

- Instancia científica autónoma que se pronuncie sobre las propuestas de áreas protegidas distritales en términos de los elementos esenciales de su diseño y de la consistencia de los mismo, en todos sus aspectos, objetivos específicos, delimitación consecuencia, categorización y regulación. El carácter vinculante de esta recomendación evitará que se modifiquen de manera unilateral las propuestas construidas colectivamente en detrimento de su funcionalidad.
- La competencia en la creación, delimitación y redelimitación de estas áreas protegidas radica en el Concejo de Ciudad y no en la autoridad administrativa ambiental distrital. Esta especial consideración debe ser reconocida en la ruta, para efectos de documentar adecuadamente los criterios, procesos y procedimientos llevados a cabo en el proceso de creación del área protegida. También deben ser puestos a consideración del Concejo para que hagan parte de su decisión, las actuaciones administrativas requeridas para la incorporación armónica del área protegida al ordenamiento territorial.
- Armonización y concurrencia de competencias para la declaración y administración de áreas protegidas entre el distrito capital a través del Concejo, la autoridad ambiental regional y la autoridad ambiental distrital urbana.

Relación con otras herramientas

La presente herramienta guarda relación y se complementa con las siguientes:

- Herramienta 5. **Lineamientos de planificación financiera para la sostenibilidad de los humedales.**
- Herramienta 6. **Sistema de instrumentos urbanísticos para la financiación de la conservación de áreas protegidas distritales.** Sistema de instrumentos urbanísticos para la financiación de la conservación de áreas protegidas distritales: Que prevé instrumentos de financiación e incentivos, como plusvalías, valorización, cesiones, compensaciones, reservas de la sociedad civil e incentivos tributarios para obtener suelos para la SDA o conservar predios privados, tanto en humedales no declarados como en áreas protegidas como en espacios colindantes con ellas según lo definan los planes de manejo
- Herramienta 7. **Batería de mecanismos para la gestión predial y para el manejo del entorno de humedales:** En donde se prevén medidas de ecourbanismo para el manejo de áreas colindantes fuera de los polígonos declarados de las áreas protegidas, así como



para predios privados o espacios públicos en donde se encuentran humedales no declarados

Ruta

La ruta propuesta para el diseño de esta herramienta es la siguiente:

N°	Tipo de instrumento	Instrumento	Entidad responsable	Tipo de acción
N° 1	Rut para la creación y ampliación de áreas protegidas distritales y su incorporación armónica al POT	Proceso y procedimiento para crear y ampliar las APD y su incorporación armónica al POT	SDA, actores sociales e institucionales, Instituciones científicas, CAR.	Actuación administrativa: Construir la propuesta de ruta, teniendo como referente la resolución 1125 de 2015. Retroalimentar la propuesta con los aportes de actores estratégicos
N° 2	Acuerdo del concejo	Modificación del Acuerdo 248 de 2006.	SDA Concejo distrital	Ajuste normativo: Presentar la propuesta de este procedimiento a consideración del Concejo en el marco de la modificación del Acuerdo 248 de 2006.

Recomendación 5. Revisión y ajuste de las áreas protegidas distritales

Barreras a superar

Barrera 2. Insuficiencia de elementos esenciales de las áreas protegidas en las áreas protegidas distritales

Actuaciones administrativas y ajustes normativos:

1. Resultado de la revisión de las áreas protegidas distritales sobrevenderán ajustes normativos relativos eventualmente a su delimitación, categorización y planeación del manejo

Con este propósito se construyó en conjunto con la misión una ficha dentro de las 9 propuestas para el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Igualmente se incluyó dentro de la Caja de Herramientas propuesta por la Misión la herramienta 2 denominada, Revisión y ajuste de las áreas protegidas distritales y su incorporación armónica al ordenamiento territorial, la cual se detalla en este aparte del documento por ser suficientemente ilustrativa de la recomendación hecha.

Herramienta 2. Revisión y ajuste de áreas protegidas distritales

Enfoque

Se propone adelantar un proceso de revisión y ajuste de las áreas protegidas distritales, orientado a construir colectivamente con los actores sociales e institucionales estratégicos, los elementos esenciales de las áreas protegidas, arrancado por la generación de consensos en torno los objetivos específicos de conservación de cada una de las áreas protegidas. Estos objetivos específicos



definidos colectivamente, podrán requerir ajustes en la delimitación de las áreas protegidas, en su designación o categorización, en su regulación y en su manejo, los cuales serán identificados para cada área protegida e implicará definir una ruta para su puesta en marcha. Los objetivos de conservación, la delimitación y la categorización adecuada serán la base sobre la cual podrá fundarse el proceso de planificación del manejo de estas áreas, que de cómo resultado una regulación y gestión bien enfocada y mejores decisiones de manejo.

Relación con otras herramientas

La aplicación de esta herramienta a las áreas protegidas existente permitirá alistarla para usar la herramienta 3:

- Herramienta 3. Guía para la planificación y manejo de áreas protegidas. **Herramienta que busca orientar el proceso de planificación del manejo de las áreas protegidas, a partir de un marco conceptual orientado al manejo adaptativo de sistemas socioecológicos, con el desarrollo de Esquemas de gobernanza particulares.**

Ruta

La ruta que se propone es la siguiente:

N°	Tipo instrumento	Instrumento	Entidad responsable	Tipo de acción
N° 1	Diseño del Plan de Trabajo	Plan Marco de Gestión del SDAP	SDA	Actuaciones administrativas: Definición de actores a convocar, actividades, presupuesto y cronograma
N° 2	Implementación del Plan de Trabajo		SDA	Actuación administrativa
N° 3	Diseño de ruta de ajustes requeridos para cada área protegida	Ruta de ajustes	SDA SDP	Actuación administrativa
N° 4	Implementación de ajustes. Alistamiento para el proceso de planeación del manejo	Los definidos en la ruta de ajustes	SDA SDP Concejo de Bogotá	Ajustes normativos. Delimitación, categorización, planes de manejo
N° 5	Aplicación Herramienta 3	Guía para la planificación y manejo de áreas protegidas	SDA	Actuación administrativa

Recomendación 6. Proceso de planeación del manejo del área protegida y su entorno

Barreras a superar

Barrera 2. Insuficiencia en la definición de los elementos esenciales de un área protegida en el caso de las áreas protegidas distritales



Barrera 3. Deficiente reconocimiento de las sinergias que exige la planificación y gestión de las áreas protegidas distritales como parte de un Sistema Distrital de áreas protegidas, de un complejo y de la estructura ecológica principal

Actuaciones administrativas y ajustes normativos:

- 1. Resultado de la aplicación de la Guía para la planificación y manejo de áreas protegidas deberán adoptarse mediante acto administrativo los nuevos planes de manejo**

Con este propósito se construyó en conjunto con la misión, una ficha dentro de las 9 propuestas para el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Igualmente se incluyó dentro de la Caja de Herramientas propuesta por la Misión la herramienta 3 denominada, Guía para la planificación y manejo de áreas protegidas, la cual se detalla en este aparte del documento por ser suficientemente ilustrativa de la recomendación hecha.

Herramienta 3. Guía para la planificación y manejo de áreas protegidas

Enfoque

Para superar estas limitaciones en la planificación y manejo de las áreas protegidas distritales, se recomienda aplicar la “Guía para la Planificación del Manejo en las áreas protegidas del SINAP Colombia”. (Ospina Moreno, M., Chamorro Ruiz, S., Anaya García, C., Echeverri Ramírez, P., Atuesta, C., Zambrano, H., . . . Barrero, A. (2020). Guía para la planificación del manejo en las áreas. Cali-Colombia), recientemente formulada en el país, luego de un largo proceso de construcción colectiva con actores sociales e institucionales de las diferentes regiones que aportaron sus experiencias previas y conocimientos en ese proceso.

El marco conceptual que orienta esta guía atiende a enfoques como el manejo adaptativo de sistemas socioecológicos, la buena gobernanza y el manejo climáticamente inteligente. La guía contiene un estándar para la planificación del manejo de áreas protegidas que desarrolla el marco jurídico y conceptual, así como las fases metodológicas, el cual resulta aplicable a los distintos tipos de áreas protegidas, sin distinción de sus categorías de manejo. Así mismo contiene una metodología y una herramienta que permite la evaluación periódica de la efectividad del manejo.

La aplicación de esta guía en el contexto urbano permitirá identificar las necesidades de armonizar de su entorno para el logro de sus objetivos específicos de conservación, las cuales podrán ser tramitadas por la SDA como autoridad ambiental en el proceso de definición de determinantes ambientales y concertación del ordenamiento del territorio.

Relación con otras herramientas

La aplicación de esta herramienta a las áreas protegidas resultantes de la aplicación de la herramienta 2, resulta complementaria con las siguientes:



- Herramienta 5. **Lineamientos de planificación financiera para la sostenibilidad de los humedales.**
- Herramienta 6. **Sistema de instrumentos urbanísticos para la financiación de la conservación de áreas protegidas distritales. Sistema de instrumentos urbanísticos para la financiación de la conservación de áreas protegidas distritales: Que prevé instrumentos de financiación e incentivos, como plusvalías, valorización, cesiones, compensaciones, reservas de la sociedad civil e incentivos tributarios para obtener suelos para la SDA o conservar predios privados, tanto en humedales no declarados como en áreas protegidas como en espacios colindantes con ellas según lo definan los planes de manejo**
- Herramienta 7. **Batería de mecanismos para la gestión predial y para el manejo del entorno de humedales: En donde se prevén medidas de ecourbanismo para el manejo de áreas colindantes fuera de los polígonos declarados de las áreas protegidas, así como para predios privados o espacios públicos en donde se encuentran humedales no declarados**

Ruta

La ruta que se propone para la aplicación de esta herramienta es la siguiente:

N°	Tipo instrumento	Instrumento	Entidad responsable	Tipo de acción
N° 1	Diseño del Plan de Trabajo	Plan Marco de Gestión del SDAP	SDA	Actuaciones administrativas: Definición de actores a convocar, actividades, presupuesto y cronograma
N° 2	Implementación de la guía y las fases de la para la planificación del manejo	Guía para la planificación y manejo de áreas protegidas	SDA	Actuación administrativa
N° 3	Adopción de planes de manejo	Resolución Administrativa	SDA	Expedición de actos Administrativos
No. 4	Estrategias de manejo del entorno mediante instrumentos urbanísticos y ruta normativa de incorporación armónica al ordenamiento territorial		SPD	Actuaciones administrativas y ajustes normativos definidos en la herramienta de incorporación armónica al POT
N° 5	Actualizar el procedimiento de consulta a la SDA en instrumentos colindantes o que incluyan áreas protegidas de humedal (y en general EEP) *		SDA SDP Concejo de Bogotá	

Recomendación 7. Lineamiento para el Plan de Manejo del complejo RAMSAR

Barrera a superar



Barrera 3. Deficiente reconocimiento de las sinergias que exige la planificación y gestión de las áreas protegidas distritales como parte de un Sistema Distrital de áreas protegidas, de un complejo y de la estructura ecológica principal.

Con la expedición del Decreto 1468 de 2018, el Gobierno Nacional designa para ser incorporado en la lista RAMSAR, el Complejo de Humedales de Bogotá, conformado por 11 de los 15 humedales a la fecha declarados como Parque Ecológico Distrital de Humedal. Esta acción, una de las previstas en la Política Distrital de Humedales, se traduce en un reconocimiento de la relevancia internacional significativa de estos ecosistemas.

A partir de este reconocimiento el complejo se somete a las consideraciones contenidas en la Convención para los sitios que hacen parte de la lista y a nivel local, aplica en el mismo la prohibición de agricultura de alto impacto, minería e hidrocarburos y la exigencia de concepto previo del MADS en los procesos de licenciamiento para proyectos licenciables que pretendan adelantarse en el complejo RAMSAR.

Una de las barreras identificadas en la gestión integral de los humedales es la escasa sinergia en la planificación entre las escalas de cada área protegida, la escala del sistema, el nivel del complejo y la integración con los otros elementos de la estructura ecológica principal y para eso las reflexiones sobre la planificación del complejo son una oportunidad.

No obstante lo anterior, el concepto de complejo exige una especial reflexión desde el punto de vista técnico y jurídico, pues si bien orienta a mi juicio una gestión integradora que va más allá de la gestión de cada uno de los 11 sitios, es oportuna su conceptualización clara para definir de esta manera el alcance del instrumento de planificación que se construye y más importante aún, identificar las necesidades y requerimientos de armonización y complementariedad con los planes de manejo de los sitios, el plan marco de gestión del sistema distrital de áreas y el plan de acción de la Política, que además de contemplar esos 11 humedales, contemplan un ámbito de gestión más amplio. Para esto la definición de objetivos claros del ejercicio de planeación es una buena aproximación.

La precisión de este alcance permitirá identificar los efectos que tendrá la planificación del complejo en el ordenamiento territorial y en particular en el ordenamiento de las áreas protegidas y como lo ha identificado la SDA, constituye una oportunidad para la integración en la gestión de actores nacionales estratégicos.

Recomendación 8. Revisión de obras en curso



Barreras a superar

Barrera 8. Inexistencia de instrumentos de evaluación integral previa y control de proyectos, obras o actividades que pueden producir impactos ambientales significativos en las áreas protegidas distritales.

Una preocupación recurrente expresada por los participantes de la Mesa de Humedales en las reuniones sostenidas con la Misión, estuvo relacionada con la ejecución, autorizada desde la SDA, de obras para el desarrollo de actividades recreativas en los Humedales. Efectivamente en 3 humedales, Jaboque, Juan Amarillo y Córdoba la EAAB realizaba, contando con autorización de la SDA, la construcción de infraestructura para el desarrollo de actividades recreativas.

Las conversaciones sostenidas con miembros de la mesa de humedales nos permitieron identificar algunos aspectos que motivan la controversia frente a las actividad recreativas en los humedales:

- La prioridad. Las comunidades cuestionan inversiones en infraestructura recreativa cuando las acciones tendientes a la recuperación y preservación del humedal, que incluso se definen expresamente los objetivos del sistema de áreas protegidas, aún se encuentran pendientes por ejecutar, entre otras razones, por falta de recursos.
- Los antecedentes judiciales. Las comunidades han interpuesto acciones judiciales tendientes a detener las obras duras en los humedales, obteniendo resultados favorables a su propósito. No obstante la ejecución de nuevas obras es considerado como un desconocimiento de este tipo de antecedentes. En este punto, además de las acciones populares interpuestas frente a intervenciones en humedales en particular, llaman especialmente la atención en el Fallo 1114 de 1998 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el cual se anuló, por considerarlo violatorio de la Constitución y la Ley, el acuerdo 26 de 1996 que autorizaba la construcción de ciclovías, canchas deportivas y equipamiento de urbano de uso público en las zonas de manejo y preservación ambiental de los humedales.
- La Política Distrital de Humedales. Este fue precisamente el aspecto sobre el cual versó el Decreto 565 de 2017, con el cual se pretendió modificar la Política, el cual fue demandado, suspendido y anulado posteriormente por falta de participación en su configuración. La modificación consistía en cambiar la definición de recreación pasiva contenida en la Política, que vale la pena señalar, fue incorporada en primera instancia por el Decreto 619 de 2001 y aunque modificada por el Decreto 469 de 2003, había sido acogida también por el decreto 062 de 2006, la cual contemplaba solo senderos peatonales, y no senderos para bicicletas.



Con el fin de conocer las actuaciones administrativas surtidas ante la Secretaría para la obtención de los permisos que autorizaron la ejecución de las obras, la misión sostuvo reunión con la Subdirección de Control Ambiental y tuvo acceso a los actos administrativos permisivos, así como a las suspensiones de actividades impuestas a algunas de las obras en ejercicio del control de la autoridad ambiental.

En relación con el PEDH Juan Amarillo, su intervención fue autorizada con dos permisos de ocupación de cauce otorgados en los años 2017 y 2019 y a manera de resumen consiste en construir un corredor ambiental (5 estructuras) y la conexión de ese corredor (2 puentes, 3 miradores, 2 umbrales, 1 pasarela elevada).

El primer permiso fue tramitado evaluado y concedido en un término aproximado de 4 meses y el segundo en un periodo menor a un mes. Los permisos desagregan cerca de 62 obligaciones y 118 lineamientos de manejo. Una de las obligaciones que llama la atención es la de cumplir con el Decreto 062 de 2006, que precisamente en su artículo 24 no permite, dentro de los treinta metros de ronda hidráulica de los humedales de Bogotá, la construcción de “ciclorutas, senderos para bicicletas, alamedas, plazuelas, luminarias y adoquinados, como resultado de la iniciativa pública o privada”. La suspensión realizada por la SDA es parcial y cubre dos balcones y una torre mirador. Valdría la pena revisar la conformidad de la conexión corredor con esta disposición.

Para el caso del PEDH Jaboque, el permiso de ocupación de cauce fue otorgado en el año 2019, después de un mes de trámite, y la intervención a realizar es un corredor Ambiental con 7 observatorios y 8 tramos de senderos. Este permiso ha sido objeto de solicitudes de modificación durante el curso de las obras y en el mismo se impusieron 24 obligaciones. La suspensión impuesta por la SDA se origina en presuntos incumplimiento por obras no autorizadas en el permiso y la cubre 2 tramos de senderos y un observatorio.

En el PEDH Córdoba existe un permiso otorgado en el año 2021, después de un trámite de 5 meses ante la SDA y un proceso previo de socialización documentado por la EAAB durante los años 2018 y 2019. La ocupación del cauce será el resultado de la ejecución de un corredor ambiental comprendido por senderos, miradores y un aula ambiental y contempla 40 obligaciones y 45 lineamientos de manejo.

El permiso de ocupación de cauce es un instrumento concebido por el artículo 102 del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, el cual debe obtener quien pretenda construir obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua. La finalidad de un permiso de esta naturaleza tiene una doble dimensión, desde el punto de vista del usuario cumplir con el mandato del artículo 102 pues se trata de intervenir de manera permanente o transitoria sobre bienes de uso público, pero desde el punto de la autoridad ambiental, es prevenir que tales



intervenciones alteren negativamente el ambiente, las condiciones, dinámicas y características del cuerpo de agua y sus recursos naturales renovables asociados.

En la revisión de los actos administrativos que contienen los permisos de ocupación de cauce, resulta evidente la necesidad de fortalecer y profundizar el diseño de las obras y el alcance de la evaluación hecha por la SDA, atendiendo a la especialidad o naturaleza del área a intervenir, buscando minimizar la imposición de obligaciones y lineamientos generales en abstracto que dejan la intervención sujeta a escenarios que podrían ser calificados como autorregulación en un área estratégica que hace parte de los elementos más importantes de la estructura ecológica principal.

La Secretaria Distrital de Ambiente además de tener a su cargo el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en el perímetro urbano, tiene a su cargo “promover planes, programas y proyectos tendientes a la conservación, consolidación, enriquecimiento y mantenimiento de la Estructura Ecológica Principal y del recurso hídrico” “implementar y coordinar, con visión integral, la política de conservación, aprovechamiento y desarrollo sostenible de las áreas protegidas del Distrito Capital”, “Definir los lineamientos ambientales que regirán las acciones de la administración pública distrital” y particularmente en relación la EAAB “Realizar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y desechos o residuos peligrosos y de residuos tóxicos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y complementar la acción de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB- para desarrollar proyectos de saneamiento y descontaminación, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos”.

La materialización de estas funciones legales en relación con las intervenciones que planea la EAAB en las áreas protegidas distritales, puede sustentar contextos de evaluación y seguimiento más amplios y en buena medida superar la limitación atribuida a los Permisos de Ocupación de Cauce. No obstante lo anterior, en las recomendaciones construidas por la misión para el POT se incluyó una ficha y en la caja de herramientas la herramienta 11, que propone un instrumento que, creado por el Concejo de la ciudad, le permita a la SDA evaluar previa e integralmente las intervenciones propuestas por otras entidades del Distrito en las áreas protegidas y condicionar su ejecución a la aprobación o no de esta autoridad, como administradora de las áreas protegidas. Esta hace parte igualmente de la décima recomendación que se detallará más adelante.

No obstante lo anterior, y frente a las obras actualmente en curso, algunas de ellas suspendidas parcialmente, se recomienda a la SDA y la EAAB revisar la evaluar técnica con un enfoque integral de las intervenciones y sus efectos sobre el área protegida (biodiversidad, ciclo hidrológico) en función de los objetivos del sistema de áreas protegidas, los objetivos del plan de manejo y decidir sobre la continuidad de las intervenciones, en virtud de lo evaluado. De evidenciarse efectos negativos sobre las



áreas protegidas se recomienda diseñar las medidas restaurativas a ejecutar, y de ser procedente dar trámite a la definición de responsabilidades administrativas en el marco de los sancionatorios y responsabilidades disciplinarias y fiscales.

Recomendación 9. Instrumento para decisiones de ciudad sobre cruces de estructuras en el Plan de Ordenamiento Territorial

Barreras a superar

En la identificación de barreras realizada por la Misión se encontraron problemáticas que se derivan de un desajuste entre el enfoque para el manejo de las áreas protegidas de humedal según la política pública y la realidad de una falta de un instrumento que permita realizar evaluaciones de los proyectos de modo que se proteja ante todo los valores de las áreas declaradas.

La política pública de humedales de Bogotá, dentro de la línea programática de protección, tiene como meta que los humedales de Bogotá sean protegidos ante posibles riesgos que puedan alterar sus características y funcionalidad ecológica, y para ello dispuso que las autoridades ambientales “definirán las disposiciones jurídicas necesarias para adoptar los medios e instrumentos científico - técnicos de evaluación ambiental de alternativas para los proyectos, obras y actividades que afecten a los humedales del Distrito Capital y la región, y a sus sistemas hídricos asociados, con fundamento en la norma superior, y en observancia de los procedimientos y protocolos existentes”.

Al respecto, la Misión también identificó en las barreras un debate sobre el enfoque predominante para el manejo de los humedales (que no debería existir pues el enfoque está dado por la política pública adoptada, pero se da en la práctica por la complejidad del contexto urbano y de la institucionalidad), y una insuficiencia de los elementos básicos que definen un área protegida y su manejo, como por ejemplo, sus objetivos de conservación (al respecto se plantea las herramientas 2, 3 y 4). De allí que la evaluación ambiental de que habla la política y que se retoma en esta propuesta, debe solucionarse teniendo presente la necesidad de fortalecer los componentes conceptuales de un área protegida.

En síntesis, las barreras que dan origen a la propuesta de la presente herramienta, son:

Barrera 8. Inexistencia de instrumentos de evaluación integral previa y control de proyectos, obras o actividades que pueden producir impactos ambientales significativos en las áreas protegidas distritales: En este caso, en particular frente a las obras principales del sistema de movilidad, como vías arteriales y el sistema férreo.

Insuficientes mecanismos para solucionar los conflictos con reservas viales que mitiguen el impacto de las necesidades urbanas sobre el valor y funciones de los humedales: En concreto, frente a obras de vías arteriales y del sistema férreo, que si bien cuentan con unos trazados definidos en la estructura funcional del POT, estos se sobreponen a la estructura ecológica en ese mismo instrumento de ordenamiento, sin que se hayan definido ni puesto en marcha mecanismos de solución que tomen como punto de partida una eventual sustracción, sino que se basen en el análisis de impacto de las alternativas sobre los objetivos de conservación de cada área. (Propuesta por Gabriela Niño desde el enfoque urbanístico)



Actuaciones administrativas y ajustes normativos:

- 1. El instrumento deberá ser adoptado mediante Acuerdo del Concejo Distrital. Se recomienda integrar los ajustes en un acuerdo que actualice el Acuerdo 248 de 2006**

Con este propósito se construyó en conjunto con la misión, una ficha dentro de las 9 propuestas para el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y una propuesta de articulado. Igualmente se incluyó dentro de la Caja de Herramientas propuesta por la Misión la herramienta 11 denominada, Instrumento para decisiones de ciudad sobre cruces de estructuras en el Plan de Ordenamiento Territorial, la cual se detalla en este aparte del documento por ser suficientemente ilustrativa de la recomendación hecha.

Herramienta 11. Instrumento para decisiones de ciudad sobre cruces de estructuras en el POT

Enfoque:

La función pública de regular los usos del suelo, así como la atribución de velar por la protección del patrimonio ecológico local, han sido radicadas por la Constitución Política de 1991 en el Concejo Distrital. De allí que a este le corresponda, en virtud de la Ley 388 de 1997 aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial, y dentro de este definir los suelos de protección dentro de los cuales se encuentran las áreas que se delimiten y reserven para la conservación del medio ambiente. No obstante, resultado del proceso de planeación y desarrollo urbanos, se presentan cruces entre la estructura de movilidad, con suelos de protección, sin que exista en las normas ambientales nacionales un instrumento que sujete a evaluación previa los efectos que esta superposición puede tener sobre los propósitos del suelo de protección.

Hay que señalar que la decisión adoptada por el Concejo de la ciudad en el POT, de definir un suelo de protección, no puede ser posteriormente modificada por la administración distrital (por ejemplo, realizando una sustracción), puesto que la asignación de este tipo de suelo es exclusiva del Concejo, ya sea en el POT o en declaratorias particulares.

Por lo anterior se hace necesario diseñar un mecanismo que habilite, previa evaluación de impacto integral ex ante de las alternativas del proyecto cuando este cruce o limite con áreas protegidas, a la administración distrital para escoger la alternativa que permita la coexistencia armónica de las dos estructuras, manteniendo los objetivos específicos de conservación del área y en caso contrario, la necesidad de que sea el mismo Concejo el que tome la decisión definitiva de excluir o sustraer parte del área declarada. Este instrumento podría ser configurado como el fundamento jurídico de eventuales medidas compensatorias.

Vale indicar que la presente propuesta de herramienta complementa las recomendaciones realizadas por la misión para la revisión del POT de Bogotá, en donde se propusieron



también previsiones normativas como: identificar tales cruces de manera expresa en el POT, incorporar la obligación de análisis prospectivo por escenarios dentro de la planeación de obras, evaluación por parte de la SDA y trámite específico en el Concejo, ya sea caso a caso o mediante una regla general.

Si bien en el proyecto de revisión del POT que fue concertado con las autoridades ambientales en junio de 2021 se dan señales sobre el alcance de estudios a realizar por parte de las entidades ejecutoras de las obras viales principales que se crucen con humedales, este no indica aún cómo se resuelve, teniendo en cuenta que no se trata de un licenciamiento ambiental que de momento no es aplicable en casos de áreas protegidas urbanas. Jurídicamente, para esta herramienta se identifica la necesidad de modificar el Acuerdo 248 de 2006 para incorporar este procedimiento, que incluye una serie de detalles técnicos asociados a las herramientas propuestas de la Plataforma Tecnológica Integrada, pero sobre todo las funciones asignadas a las entidades en el paso a paso.

Relación con otras herramientas:

La presente herramienta tiene relación con la herramienta:

- **Herramienta 1. Plataforma de integración tecnológica:** En esta se prevén herramientas de evaluación y valoración de servicios ecosistémicos, rondas y caudal ambiental, y de monitoreo, cuya aplicación será útil entre otros asuntos, para el proceso de evaluación que se plantea en la presente herramienta.
- **Herramienta 3. Guía para la planeación del manejo de las áreas protegidas y su entorno:** En la cual se señala que dentro del proceso de planeación de las áreas declaradas, además de las condiciones para el manejo al interior del polígono declarado se deben realizar análisis del entorno urbano y señalar lineamientos para el manejo de áreas colindantes según las necesidades de conservación que defina cada plan de manejo (por ejemplo, sobre caudales ecológicos), lo cual requiere de un paquete de mecanismos disponibles para el manejo de esas áreas que sin ser públicas o sin estar declaradas, requieren medidas especiales para conservar los humedales (Herramienta 7).

Ruta:

La ruta para su implementación se propone de la siguiente manera:

N°	Tipo de instrumento	Instrumento	Entidad responsable	Tipo de acción
N° 1	Instrumento o procedimiento técnico de evaluación de alternativas de obras principales de movilidad cuando limiten o crucen el sistema distrital de áreas protegidas.	Procedimiento de evaluación de obras	SDA (autoridad ambiental y administradora) Entidades ejecutoras, en especial IDU. Actores sociales.	Actuación administrativa: Construir el instrumento, considerando como recomendación una metodología que incluya análisis dinámico prospectivo sobre deltas de cambio (Herr. 1), revisión de impactos y alternativas, eventual concepto independiente de una institución científica y compensaciones; en todo caso, asegurando que se protejan los objetivos específicos de conservación.



N° 2	Acuerdo del concejo	modificación del Acuerdo 248 de 2006.	SDA Concejo distrital	Acto administrativo: Presentar la propuesta de este instrumento o procedimiento a consideración del Concejo en el marco de la modificación del Acuerdo 248 de 2006.
------	---------------------	---------------------------------------	-----------------------------	---

Recomendación 10. Instrumento de evaluación integral previa

Barreras a superar

Barrera 4. Deficiente ordenación de competencias relacionadas con la gestión de las áreas protegidas Parque Ecológico Distrital de humedal

Barrera 5. Debilidad institucionalidad para el ejercicio de la autoridad ambiental y de la función de administración y manejo de las áreas protegidas, dentro de ellas los PEDH

Barrera 8. Inexistencia de instrumentos de evaluación integral previa y control de proyectos, obras o actividades que pueden producir impactos ambientales significativos en las áreas protegidas distritales. Las áreas protegidas se delimitan y designan para alcanzar unos objetivos específicos de conservación, de allí que sólo sean permitidas las actividades que no los contraríen o pongan en riesgo

Poca claridad conceptual, normativa y técnica sobre el manejo de obras de intervención, hidráulicas y recreativas, en los humedales declarados. (Barrera desde el enfoque urbanístico)

Insuficientes mecanismos para solucionar los conflictos con reservas viales que mitiguen el impacto de las necesidades urbanas sobre el valor y funciones de los humedales (Barrera desde el enfoque urbanístico)

Actuaciones administrativas y ajustes normativos:

- 1. El instrumento deberá ser adoptado mediante Acuerdo del Concejo Distrital. Se recomienda integrar los ajustes en un acuerdo que actualice el Acuerdo 248 de 2006**

Con este propósito se construyó en conjunto con la misión, una ficha dentro de las 9 propuestas para el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y una propuesta de articulado. Igualmente se incluyó dentro de la Caja de Herramientas propuesta por la Misión la herramienta 10 denominada, Instrumento para decisiones de ciudad sobre cruces de estructuras en el Plan de Ordenamiento Territorial, la cual se detalla en este aparte del documento por ser suficientemente ilustrativa de la recomendación hecha.

El fundamento constitucional de esta propuesta se encuentra en tres de las funciones atribuidas por el artículo 313 de la Carta Política a los Concejos municipales: i. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio,



ii. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, iii. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Así mismo, al Concejo de Bogotá D.C. el Decreto Ley 1421 de 1993, le ha reconocido como suprema autoridad del Distrito Capital y en materia administrativa con atribuciones de carácter normativo. Dentro de sus funciones se encuentran: i. vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales y ii. dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

Herramienta 10. Instrumento de evaluación previa de actividades permitidas

Enfoque

En virtud de la competencia de la SDA como administradora de las áreas protegidas, se plantea el desarrollo de un mecanismo de evaluación y el procedimiento para que se surta por parte de las ejecutoras (en especial EAAB) y la autoridad ambiental, previniendo la afectación de los objetivos de conservación.

Por lo tanto, se propone que el Concejo de la ciudad, en ejercicio de su facultad normativa, establezca un instrumento de evaluación previa al que deba someterse mediante un procedimiento, todo proyecto u obra (implica construcción de infraestructura) que las entidades, establecimientos públicos o empresas distritales pretendan realizar en las áreas del Sistema Distrital de Áreas Protegidas, a la evaluación integral ex ante ante la SDA.

Bajo ninguna circunstancia se podrá atentar contra los objetivos de conservación ni contra la finalidad del área protegida, si bien este pueda ser el fundamento jurídico para la exigencia de medidas compensatorias por impactos, que no comprometan los objetivos de conservación.

Relación con otras herramientas:

Herramienta 1. Plataforma de integración tecnológica: En esta se prevén herramientas de evaluación y valoración de servicios ecosistémicos, rondas y caudal ambiental, y de monitoreo, cuya aplicación será útil entre otros asuntos, para el proceso de evaluación que se plantea en la presente herramienta.

Herramienta 2. Revisión y ajuste de áreas protegidas distritales

Herramienta 3. Guía para la planeación del manejo de las áreas protegidas y su entorno: En la cual se señala que dentro del proceso de planeación de las áreas declaradas, además de las condiciones para el manejo al interior del polígono declarado se deben realizar análisis del entorno urbano y señalar lineamientos para el manejo de áreas colindantes según las necesidades de conservación que defina cada plan de manejo (por ejemplo, sobre caudales ecológicos), lo cual requiere de un paquete de mecanismos disponibles para el manejo de esas áreas que sin ser públicas o sin estar declaradas, requieren medidas especiales para conservar los humedales (Herramienta 7).



Herramienta 8. Ajuste de competencias

Ruta:

La ruta para su implementación se propone de la siguiente manera:

N°	Tipo de instrumento	Instrumento	Entidad responsable	Tipo de acción
N° 1	Instrumento o procedimiento técnico de evaluación de alternativas de obras que tienen cabida en las actividades permitidas en los planes de manejo.	Procedimiento de evaluación de actividades permitidas (en especial obras duras=	SDA (autoridad ambiental y administradora) Entidades ejecutoras, en especial EAAB. Actores sociales.	Actuación administrativa: Construir el instrumento, considerando como recomendación una metodología que incluya impactos y alternativas, en todo caso, asegurando que se protejan los objetivos específicos de conservación..
N° 2	Acuerdo del concejo	modificación del Acuerdo 248 de 2006.	SDA Concejo distrital	Acto administrativo: Presentar la propuesta de este instrumento o procedimiento a consideración del Concejo en el marco de la modificación del Acuerdo 248 de 2006.

Recomendación 11. Identificación de humedales.

Barrera a superar

Barrera 7. Insuficiente complementariedad en la gestión de los humedales que si bien no están declarados como áreas protegidas, sí constituyen, áreas de especial importancia ecológica.

Para superar esta barrera el equipo de la Misión ha recomendado algunas herramientas dentro de la caja. La herramienta 9 consistente en avanzar en el proceso de identificación y caracterización de humedales, a partir del diseño de una guía con ese propósito. No obstante lo anterior resulta en este momento aplicable, y también se encuentra incorporada dentro de la herramienta 1 de la caja, avanzar en el cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto 2245 de 2017, por medio del cual define los criterios para el acotamiento de las rondas hídricas y áreas de conservación aferente y la Resolución 957 de 2018 que contiene la Guía técnica.

Como se mencionó en el diagnóstico estas normas son un instrumento relevante para la gestión de las rondas y se ocupa también de aquellas asociadas a ecosistemas lénticos, es decir, resulta aplicable a los ecosistemas de humedal y conlleva la homogenizar las denominaciones utilizadas en el distrito, como la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental.



VI. REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA

REFERENCIAS

Constitución política de Colombia. (1991). 2da Ed. Legis

Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones

Congreso de Colombia. Código Civil. Ley 84 de 1873

Congreso de Colombia. Ley 23 de 1973

Gobierno de Colombia. Código de los Recursos Naturales Renovables y del medio ambiente. Decreto Ley 2811 de 1974

Gobierno de Colombia. Decreto 1449 de 1977

Gobierno de Colombia. Decreto 1541 de 1978

Concejo de Bogotá. Acuerdo 6 de 1990

Concejo de Bogotá. Acuerdo 002 de 1993

Congreso de Colombia. Ley 99 de 1993

Congreso de Colombia. Ley 165 de 1994

Concejo de Bogotá. Acuerdo 0019 de 1994

Concejo de Bogotá. Acuerdo 19 de 1996

Concejo de Bogotá. Acuerdo 26 de 1996

Congreso de Colombia. Ley 357 de 1997

Congreso de Colombia. Ley 388 de 1997

Alcaldía de Bogotá. Decreto 619 de 2001

Alcaldía de Bogotá. Decreto 469 de 2003

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 157 de 2004



Alcaldía de Bogotá. Decreto 190 de 2004

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 196 de 2006

Alcaldía de Bogotá. Decreto 062 de 2006

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1128 de 2006

Concejo de Bogotá. Acuerdo 248 de 2006

Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente. Resolución 2618 de 2006

Concejo de Bogotá. Acuerdo 257 de 2006

Alcaldía de Bogotá. Decreto Distrital 546 de 2007

Alcaldía de Bogotá. Decreto 624 de 2007

Alcaldía de Bogotá. Decreto 625 de 2007

Concejo de Bogotá. Acuerdo 386 de 2008

Gobierno de Colombia. Decreto 2372 de 2010

Gobierno de Colombia. Decreto 2820 de 2010

Congreso de Colombia. Ley 1450 de 2011

Congreso de Colombia. Ley 1454 de 2011

Concejo de Bogotá. Acuerdo 457 de 2011

Alcaldía de Bogotá. Decreto 022 de 2011

Alcaldía de Bogotá. Decreto 575 de 2011

Congreso de Colombia. Ley 1523 de 2012.

Alcaldía de Bogotá. Decreto 364 de 2013

Concejo de Bogotá. Acuerdo 577 de 2014

Alcaldía de Bogotá. Decreto 81 de 2014



Alcaldía de Bogotá. Decreto 365 de 2019

Congreso de Colombia. Ley 1753 de 2015

Alcaldía de Bogotá. Decreto 565 de 2017

Gobierno de Colombia. Decreto 2245 de 2017

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 957 de 2018

Alcaldía de Bogotá. Decreto 323 de 2018

Gobierno de Colombia. Decreto 1468 de 2018

Alcaldía de Bogotá. Decreto 552 de 2018

Defensoría Distrital del Espacio Público. Resolución 361 de 2020

Gobierno de Colombia. Decreto 1232 de 2020

Concejo de Bogotá. Acuerdo 790 de 2020

Congreso de la República. Acto Legislativo 2 de 2020

Documentos de Política

MME (2013). Política Nacional de Biodiversidad. www.minambiente.gov.co. Recuperado el 15, enero, 2021

MMA, (2002) Política Nacional para los Humedales Interiores. www.minambiente.gov.co. Recuperado el 15, enero, 2021

Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). Política de Humedales del Distrito Capital. www.ambientebogota.gov.co. Recuperado el 15, enero, 2021

MAVDT, (2010). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. www.minambiente.gov.co. Recuperado el 15, enero, 2021

CONPES 3680, (2010). Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. www.parquesnacionales.gov.co. Recuperado el 15, enero, 2021.



MADS (2013). Política Nacional de Gestión Integrada de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos. www.minambiente.gov.co. Recuperado el 15, enero, 2021.

BIBLIOGRAFIA

Andrade Pérez, Ángela (Ed.). 2007. Aplicación del Enfoque Ecosistémico en Latinoamérica. CEM - UICN. Bogotá, Colombia.

Atuesta C. 2009. Marco Jurídico de las categorías de protección: Ámbito internacional, nacional y regional, su declaración y administración, bases jurídicas para la protección de humedales y su relación con áreas protegidas. 23 – 97 pp. En: Toro A.P. (ed). 2009. Bases jurídicas y técnicas para la consolidación del Sirap en la jurisdicción de la CAR. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Bogotá, D.C. Colombia. 204 p

Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith (2014). Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. xvi + 123 pp.

Dudley, N. (Editor) (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN. x + 96pp.

Jaramillo, U., Cortés-Duque, J. y Flórez, C. (eds.). 2015. Colombia Anfibia. Un país de humedales. Volumen 1. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá D. C., Colombia. 140 pp.

Jaramillo, U., Cortés-Duque, J. y Flórez, C. (eds.). 2016. Colombia Anfibia, un país de humedales. Volumen II. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., Colombia. 116 p

Ospina Moreno, M., Chamorro Ruiz, S., Anaya García, C., Echeverri Ramírez, P., Atuesta, C., Zambrano, H., . . . Barrero, A. (2020). Guía para la planificación del manejo en las áreas. Cali-Colombia

Ponce de León, Eugenia. Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá. 2005

