

REFLEXIONES DE LA MESA DE EXPERTOS

BOGOTÁ - SABANA

¿GOBERNABILIDAD POSIBLE?

BOGOTÁ, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 12 DE MARZO DE 2009

RESUMEN

El Foro Nacional Ambiental, en conjunto con el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional y con la participación de numerosos expertos del Distrito Capital y de la Gobernación de Cundinamarca, de organizaciones no gubernamentales, del sector privado, del sector académico y de muchos quienes han participado en la gestión pública y en el debate sobre la relación entre Bogotá y la Sabana en los últimos años, organizó la mesa de trabajo 'Bogotá y la Sabana ¿governabilidad posible?' para abordar el tema de los conflictos de gobernabilidad en la expansión urbanística de la ciudad. Este documento sintetiza los principales temas debatidos y los aportes de los participantes.

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



BOGOTÁ, COLOMBIA
DICIEMBRE DE 2009

Con el respaldo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del Consejo Nacional de Planeación y del Banco Mundial, el Foro Nacional Ambiental inició a mediados del año pasado un proceso de discusión sobre los alcances, limitaciones y perspectivas del Sistema Nacional Ambiental (SINA), al cumplirse los primeros quince años de la expedición de la Ley 99 de 1993.

En esta oportunidad, en conjunto con el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, y con la participación de numerosos expertos del Distrito Capital y de la Gobernación de Cundinamarca, de organizaciones no gubernamentales, del sector privado, del sector académico y de muchos quienes han participado en la gestión pública y en el debate sobre la relación entre Bogotá y la Sabana en los últimos años, se organizó la presente mesa de trabajo para abordar el tema de los conflictos de gobernabilidad en la expansión urbanística de la ciudad.

Estas notas presentan, en principio, una breve síntesis del trabajo preparado por Gerardo Ardila, director del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, para auspiciar el debate de la mesa de expertos alrededor del tema Bogotá y la Sabana ¿Gobernabilidad posible?¹

A continuación se reseñan los comentarios suscitados por esta presentación central, a cargo de cuatro reconocidos analistas y expertos en la gestión pública urbana: María Mercedes Maldonado, experta del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, quien se refiere en particular a los diversos factores que marcan el conflicto en la relación entre Bogotá y la Sabana; Oscar Molina, Secretario Distrital de Planeación, quien aborda el tema de la gobernabilidad del Distrito Capital, enfati-

* Este documento se publica gracias al apoyo financiero de la Embajada de los Países Bajos.



Enfatiza en que se requiere un modelo de ciudad diferente al que ha prevalecido. Manifiesta que la ciudad se debe densificar, pero no al ritmo de las presiones de los grandes urbanizadores. Llama la atención sobre la necesidad de que surjan apuestas vigorosas, centradas en grandes programas de renovación urbana.

zando en el enfoque y los avances del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte actualmente en discusión; Sonia Durán Smela, quien desde su papel como alta Consejera para la Región Capital Bogotá analiza los avances de la gobernabilidad desde la visión del Departamento de Cundinamarca; y Carlos Vicente de Roux, quien presenta su visión sobre la gobernabilidad desde su posición como concejal del Distrito Capital. A continuación se presenta una síntesis de las reflexiones de Germán Andrade, profesor de la Universidad de los Andes, sobre los aspectos ambientales de la relación entre Bogotá y la Sabana.

Por último, en la última sección se reseñan diversos aspectos formulados por los demás participantes en esta mesa de trabajo. Más que acuerdos de consenso, estas últimas reflexiones sintetizan puntos de vista que reflejan diversos enfoques y criterios, muchas veces discordantes entre sí, sobre temas que llevan varios años sobre la mesa de discusión, alrededor de las múltiples relaciones entre el desarrollo urbano de la ciudad y la calidad del medio ambiente en su entorno cercano y lejano.

1. LA GOBERNABILIDAD: TEMA CENTRAL DE DISCUSIÓN EN LA RELACIÓN ENTRE BOGOTÁ Y LA SABANA

En su presentación, Gerardo Ardila resalta cómo la demora en la declaratoria de la Reserva Forestal Regional del Norte y de su respectivo plan de manejo, ordenada por el entonces Ministerio del Medio Ambiente a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y al Distrito Capital², constituye un ejemplo sin igual de los conflictos derivados de una institucionalidad compleja; y de las condiciones surgidas entre las acciones de gobierno y la dinámica social y política, en la cual los juegos de intereses determinan la dirección de los procesos aún a costa de acuerdos concretados en la normatividad. A partir de este ejemplo, llama la atención sobre la necesidad de volver a pensar la posibilidad de gobierno de la Sabana de Bogotá que incluya la protección de los valores ambientales extraordinarios que la conforman.

Enfatiza en que se requiere un modelo de ciudad diferente al que ha prevalecido. Manifiesta que la ciudad se debe densificar, pero no al ritmo de las presiones de los grandes urbanizadores. Llama la atención sobre la necesidad de que surjan apuestas vigorosas, centradas en grandes programas de renovación urbana. No se trata entonces de frenar el desarrollo de la ciudad, sino de reorientarlo con decisiones claras y precisas.

Echa de menos una posición clara y contundente del gobierno nacional frente al tema de las grandes urbes, predominando un modelo central en lugar de un modelo policéntrico. En el caso de Bogotá esto se expresa, por lo menos, en tres iniciativas de alto impacto que reflejan la ausencia de una política de condensación de la ciudad: la expansión de viviendas en la margen occidental del río Bogotá; la declaratoria de alrededor de diez zonas francas en la Sabana; y el apoyo al tren de cercanías, sin una estrategia clara de concentración urbana. Concluye que las diversas iniciativas de búsqueda de consensos que se han dado en los últimos 50 años, han fracasado, lo cual se expresa, con toda claridad, en la ausencia de decisiones efectivas que hubieran permitido frenar la evidente y acelerada conurbación de la Sabana que se ha presentado en los últimos años.

2. FACTORES DE CONFLICTO EN LA RELACIÓN ENTRE BOGOTÁ Y LA SABANA

María Mercedes Maldonado contextualiza sus comentarios resaltando cómo la declaratoria de la reserva forestal del Norte y, en general, la discusión sobre el ordenamiento y gestión en esa zona y las dificultades para implementar las respectivas decisiones, constituyen un interesante laboratorio para analizar los conflictos que se presentan en relación con la dimensión ambiental de los procesos de desarrollo urbano. A partir de ahí desarrolla su análisis considerando, de una parte, los principales factores y procesos presentes en la regulación de la expansión de la ciudad hacia el Norte. Y de otra, sobre los contenidos específicos de las decisiones que se están tomando, o dejando de tomar, resalta la indefinición de criterios y decisiones claras y oportunas sobre la declaración de una reserva forestal en un gran centro urbano, que parece ser la opción que prima en situaciones de especial conflicto como estas: los actores públicos hacen todo lo posible por no adoptar decisiones.

En relación con los factores, resalta las relaciones entre niveles de gobierno y la tendencia a una creciente centralización en materia de regulación de los usos del suelo; la tensión entre decisiones a cargo de los organismos colegiados de elección popular (particularmente en el nivel municipal) y el ejecutivo; las debilidades de la participación ciudadana; la creciente participación de los jueces en las decisiones de ordenamiento territorial; y la pérdida de capacidad institucional, tanto pública como privada.

a. INJERENCIA CRECIENTE DEL NIVEL NACIONAL EN LA REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO, EN CONTRAVÍA CON LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL OTORGADA A LOS CONCEJOS MUNICIPALES

La distribución de competencias entre niveles de gobierno se ha visto afectada por transformaciones institucionales como la fusión del Ministerio de Ambiente con las direcciones encargadas del desarrollo urbano o territorial del Ministerio de Desarrollo Económico. Si bien en términos conceptuales generales una agrupación de este tipo no es necesariamente inconveniente, las razones y la manera como fue implementada en Colombia dejan muchas dudas.

En el tema concreto de la interacción entre las determinantes ambientales y las decisiones de desarrollo urbano, y la competencia de regulación de los usos del suelo, se enfrenta una evolución un tanto complicada. Mientras las disposiciones constitucionales y legales tienden a establecer de manera clara la imposibilidad de que la intervención del nivel central deje sin contenido alguno suplante, o interfiera indebidamente, el ámbito de la autonomía municipal, al mismo tiempo, han reconocido una excepción: en casos de tutela del medio ambiente, por considerarlo un interés colectivo y un bien o interés jurídico que merece protección especial, se justifica la superposición de las decisiones nacionales sobre las de los gobiernos subnacionales. Un buen ejemplo de esta concepción es la declaratoria de la reserva forestal del Norte: a pesar de que el entonces Ministerio del Medio Ambiente llegó incluso a pormenorizar usos e intensidades de los usos del suelo –incluso en contravía con normas municipales, en opinión de la expositora– el Consejo de Estado consideró ajustadas a

derecho y de obligatorio cumplimiento esa forma de regulación de los usos del suelo.

Ahora bien, es evidente que esa posición plasmada en la ley y en la jurisprudencia parte de un supuesto: el compromiso, quizás mayor, del nivel nacional con la protección ambiental. Ese supuesto de entrada iría en contravía con la concepción inicial del Sistema Nacional Ambiental que condujo a la Ley 99 de 1993: un sistema de abajo hacia arriba, que asumía como uno de sus pilares las comunidades políticas locales en sus distintas manifestaciones. En segundo

lugar, la ya mencionada fusión de ministerios condujo a una confusión en el gobierno de los intereses ligados al desarrollo urbano con la tutela del medio ambiente. Esto ha resultado inconveniente, porque cuando dichos intereses se expresan en términos de lógicas rentistas o especulativas, raramente apuntan al interés general, lo cual hace parte de la esencia de la dimensión ambiental. Si bien el anterior Ministro –ya que el gobierno lo hacen personas concretas, no las entidades– demostró cierto compromiso con algunos temas en los que los intereses ambientales estaban en juego, la hipótesis de la exposición es que, en el caso del desarrollo urbano, el balance estuvo por lo general a favor de esa expresión rentista y desarrollista a ultranza del sector inmobiliario a la que se acaba de hacer referencia. Hay varios ejemplos que no es del caso mencionar aquí, pero que hacen parte del comportamiento analizado por Alejandro Gaviria en su columna del 7 de marzo pasado en *El Espectador*, donde califica como de manejo corporativista el comportamiento del gobierno nacional, traducido en actuaciones puntuales y reiteradas dirigidas a beneficiar sectores específicos o determinados intereses particulares.

El columnista hace referencia a ciertas medidas de política industrial que ponen al servicio de intereses particulares el presupuesto nacional, en el caso que se comenta, lo que se pone en juego en el desorden territorial. Así las cosas, el control en la toma de deci-

La distribución de competencias entre niveles de gobierno se ha visto afectada por transformaciones institucionales como la fusión del Ministerio de Ambiente con las direcciones encargadas del desarrollo urbano o territorial del Ministerio de Desarrollo Económico. Si bien en términos conceptuales generales una agrupación de este tipo no es necesariamente inconveniente, las razones y la manera como fue implementada en Colombia dejan muchas dudas.

Pero aún habiendo acuerdo con las decisiones de la concertación ambiental, como ocurrió con los gobiernos distritales posteriores, y teniendo facultades suficientes para definir las condiciones de gestión de esa área, el gobierno distrital ha dado la espalda a la Reserva.

siones que le han conferido las decisiones del legislativo y el judicial, en el campo ambiental, corre el riesgo de actuar en contra del interés que pretendían con buen sentido proteger, cual es el derecho colectivo a un ambiente sano. Los casos de la sustracción de una porción importante de terrenos aún sin edificar en los Cerros Orientales, o de las interpretaciones recientes sobre las decisiones tomadas por el Ministerio del Medio Ambiente respecto a la expansión del Norte, son buenos ejemplos. Ni hablar de lo que ocurre en los temas exclusivamente de desarrollo urbano, donde vía decretos presidenciales se ha ido minando crecientemente la autonomía municipal.

La CAR, por su parte, utiliza como uno de los argumentos para no declarar la Reserva la interferencia del nivel nacional en su autonomía. Se olvidan los funcionarios y asesores actuales, que los mismos directivos de la Corporación, en el año 2000, defendieron a fondo la declaratoria de esta zona de protección; e incluso decisiones más allá, como lo indica la ponencia de Gerardo Ardila, de declarar como zonas rurales el

corredor de la autopista y el sector San Simón. Se puede estar de acuerdo con que la mejor alternativa no fue la determinación detallada de usos del suelo por parte del Ministerio; pero esa decisión fue el producto de una de las actuaciones más importantes de la CAR en mucho tiempo, desvirtuada por las administraciones posteriores.

Por su parte el gobierno distrital, durante tres alcaldías sucesivas, entre otras razones por los problemas derivados de la inconveniente sustitución de su competencia y responsabilidad en la regulación de los usos del suelo por instancias superiores, ha sido indiferente a lo que pasa en una porción muy importante de su territorio, donde sigue pendiente de definir un régimen pormenorizado de uso y manejo y un plan de gestión de la Reserva. Todas las entidades nacionales, regionales y distritales se escudan en la falta de declaratoria formal de la Reserva. Durante un tiempo la justificación fue la espera de la sentencia del Consejo de Estado, ante la demanda contra las resoluciones del Ministerio presentadas por el mismo gobierno dis-

trital bajo la conducción del alcalde Enrique Peñalosa. Pero aún habiendo acuerdo con las decisiones de la concertación ambiental, como ocurrió con los gobiernos distritales posteriores, y teniendo facultades suficientes para definir las condiciones de gestión de esa área, el gobierno distrital ha dado la espalda a la Reserva.

Si en la revisión del POT de Bogotá en el año 2003 se tomó, por ejemplo, la decisión de retornar al uso rural parte del sector conocido como Guaymaral, definido por el Ministerio como de expansión urbana en baja densidad, ¿por qué no se adoptó ninguna decisión específica respecto a la Reserva del Norte? ¿Por qué solo muy recientemente, y por efecto de las solicitudes de ciudadanos interesados en el tema, empezó a considerar al menos tangencialmente la Reserva dentro del Plan Zonal del Norte, luego de varios años planificando de manera fragmentada ese territorio que combina suelos urbanos, de expansión, rurales y de protección?

b. DECISIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL QUE SE TOMAN POR DECRETO, SIN PASAR POR LA ADECUADA DETERMINACIÓN DE LOS ORGANISMOS COLEGIADOS DE ELECCIÓN POPULAR: LOS CONCEJOS MUNICIPALES Y EL CONGRESO NACIONAL

Los planes de ordenamiento territorial (POT), a pesar de su puntillismo y excesivo reglamentarismo, no dejan de contener decisiones generales y de posponer muchas decisiones de carácter estructurante y cruciales para el ordenamiento nacional. Mientras los POT, mal que bien, surten una etapa de consulta ciudadana y, sobre todo, son sometidos a la discusión del Concejo, buena parte del ordenamiento territorial de detalle es adoptado en numerosos y dispersos tipos de instrumentos de planeamiento ideados por la administración, sin ser sometidos a este organismo que puede replicar y ampliar las posibilidades de participación de la ciudadanía, o al menos, ampliar el espectro de intereses que en ellas inciden. Incluso los dos POT adoptados en la ciudad han sido formalizados mediante decreto del Alcalde y no por Acuerdo Distrital. A pesar de que en cabeza de los Concejos está la regulación de los usos del suelo, su participación en esta importante dimensión del gobierno urbano, en muchos casos, se reduce a un control político, por lo general reactivo o a posteriori,

y por ahora desarticulado y carente de una visión de conjunto del ordenamiento territorial de la ciudad.

Algo similar ocurre en el nivel nacional. La Ley 388 de 1997 regula de manera detallada muchos de los aspectos de contenido y procedimiento en materia de planeación física y gestión del suelo. Uno de los grandes objetivos de esta ley era servir de marco general a una función pública municipal: el ordenamiento del territorio. A pesar de esto, el ejecutivo ha dado muestras de una excesiva utilización de su capacidad general de reglamentación, atendiendo a problemas e intereses puntuales, creando dispersión e incoherencia, y sobreponiéndose a las facultades del legislador para coartar y restringir la autonomía y facultad regulatoria municipal.

C. DETERIORO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA, ESPECIALMENTE EN LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA)

En relación con este aspecto se resaltan los siguientes puntos:

- Poca efectividad de los mecanismos establecidos por la ley para garantizar la participación ciudadana en los órganos de dirección de las corporaciones autónomas regionales.
- Débil recurrencia por parte de la ciudadanía a mecanismos de vigilancia y de movilización frente a las decisiones del Estado.
- En el caso de la no declaratoria de la Reserva Forestal del Norte, esto se expresa en la ausencia de reclamación ciudadana por la dilación injustificada en el cumplimiento de la norma que obliga a esta declaratoria.
- La magnitud de los conflictos y la debilidad institucional desbordan la capacidad y voluntad de los funcionarios de las respectivas instituciones.

d. LA PARTICIPACIÓN DE LOS JUECES EN LAS DECISIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Al igual que en muchos otros espacios de la vida social, los jueces han hecho presencia a través de las acciones tradicionales de inconstitucionalidad e ilegalidad, y de las más

innovadoras de tutela, colectivas o de grupo; es decir, a instancia de los ciudadanos.

No es del caso desarrollar la interesante y vigente discusión sobre el papel del juez no solo en la función clásica de interpretación y aplicación de la ley, sino incluso en la incidencia sobre decisiones o acciones concretas. En muchos casos la indecisión o ambigüedad de otros operadores jurídicos conduce a esa participación, en la que, se insiste, participa también el ciudadano que moviliza el poder judicial y que conduce a que, de la abstracción y la generalidad de la ley, se pase a la singularidad y la concreción donde, como indica Diego López, es la decisión y no la ley la que crea la autoridad.

Como en toda acción de un agente público, puede haber contradicciones o problemas en algunos fallos pero, en términos generales, la acción de los tribunales ha sido positiva. De manera similar a lo que ha sido la participación de la Corte Constitucional en la concreción y realización material de la dimensión social de los acuerdos políticos y el proyecto de sociedad contenido en la Constitución, hay más razones para celebrar que para criticar la participación de los jueces en la dimensión ambiental y territorial de ese acuerdo. El papel del juez no es sencillo: se trata de traducir en acciones concretas algo ajeno a la mentalidad jurídica dominante en la cultura occidental: los intereses y derechos colectivos.

e. LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL PÚBLICA Y PRIVADA

A su vez, como factor explicativo y como resultado de todos estos procesos, y de la participación desarticulada de todos los actores mencionados, se presenta una creciente pérdida de capacidad institucional pública; de la cual tampoco es ajena el sector privado en sus distintas expresiones.

En relación con los contenidos específicos de la decisión adoptada dentro del proceso de concertación de los aspectos ambientales del POT, de Bogotá en 2000 de declarar y gestionar una reserva forestal en el Norte, se destacan los siguientes aspectos.

A pesar de que en cabeza de los Concejos está la regulación de los usos del suelo, su participación en esta importante dimensión del gobierno urbano, en muchos casos, se reduce a un control político, por lo general reactivo o a posteriori, y por ahora desarticulado y carente de una visión de conjunto del ordenamiento territorial de la ciudad.

Las prácticas y decisiones de los actores públicos que trabajan en el campo ambiental están en mora de actualizar y articular las normas ambientales con las de ordenamiento o desarrollo territorial.

a. PROBLEMAS DE ARTICULACIÓN ENTRE LAS NORMAS AMBIENTALES Y LAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

Las prácticas y decisiones de los actores públicos que trabajan en el campo ambiental están en mora de actualizar y articular las normas ambientales con las de ordenamiento o desarrollo territorial; las cuales, por ser más recientes, tienen una visión más contemporánea de la regulación de los usos del suelo. En concreto, se refiere a la categoría jurídica de clasificación del suelo, que define derechos y obligaciones o responsabilidades de los propietarios de suelo y es la decisión básica que establece el contenido y alcance

del derecho de propiedad. El suelo se clasifica en rural, de expansión, urbano, suburbano y de protección. Esta última categoría es mucho más potente que las categorías de áreas protegidas previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales, en tanto que es expresión de la función social y ecológica de la propiedad.

Como en otros casos, los ambientalistas continúan manejando categorías, hoy un tanto obsoletas, como la de afectaciones o la de los límites externos a la

propiedad, que han sido superadas y redefinidas por las normas y por la jurisprudencia en el campo urbanístico.

b. LA CATEGORÍA DE PROTECCIÓN ASIGNADA A LA FRANJA DE CONEXIÓN O RESERVA DEL NORTE

La decisión del Ministerio de declarar la reserva como una reserva forestal es una de las dificultades reales para llevar a la práctica la decisión, ya que esta categoría, heredada de la visión norteamericana de la naturaleza intocada, corresponde por lo general a un esquema de propiedad pública del suelo, hoy controvertida y replanteada por las múltiples alternativas, obviamente no exentas de dificultades, que abogan por las áreas protegidas ocupadas y con usos compatibles con la conservación. En una zona periurbana, con ocupaciones ya existentes reconocidas por el mismo Ministerio, la categoría de reserva forestal contribuye más a bloquear la implementación de la decisión, que a facilitarla; y refuerza la tendencia, aparentemente cómoda, a dilatar indefinidamente la decisión por

parte de los responsables públicos. Hay que poner en juego la creatividad, para buscar salidas a la gestión de ese territorio, que logren el objetivo de conservación que se le ha asignado en un largo proceso de discusión técnica y política; pero que reinvente las posibilidades de manejo y encuentre ocupantes y propietarios dispuestos a apostar a la conservación en zonas urbanas.

Por tanto, no basta con la simple declaratoria de la reserva para resolver el tema. Lo más importante es definir sus condiciones específicas de gestión. Al amparo, primero, de la lenta espera de la decisión de un tribunal y, luego, del cúmulo de razones y temores para declararla, las autoridades públicas –incluida la distrital en relación con su propio territorio– han hecho muy poco para gobernar un territorio donde pasan cosas, existen actores concretos que tienen derecho a decisiones claras, y están latentes o manifiestos presiones y conflictos. Se han perdido ocho años para tomar decisiones de fondo; y para movilizar una discusión ciudadana que contribuya a concretarlas. La ausencia de este tema en el Plan Zonal del Norte es una preocupante expresión del problema.

c. LOS DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO

De otra parte, está el tema del régimen de la propiedad privada del suelo. O, visto de otra manera, la gestión de áreas protegidas de propiedad privada, que es el mismo problema de los Cerros Orientales, donde, por lo menos, unas 5.000 hectáreas son de propiedad oficial (de la Empresa de Acueducto). Por una parte, está el tema de los derechos adquiridos, el cual tiene relación con las posibilidades que alguna vez tuvieron los propietarios de dar desarrollo urbano a sus terrenos. Ese tema ha sido bastante bien aclarado a nivel conceptual y jurídico. Las normas de carácter general, que tan solo otorgan facultades generales y abstractas para urbanizar y construir, no crean derechos adquiridos. Es más, las normas de derecho público no crean derechos adquiridos. Las normas de uso y edificabilidad pueden ser variadas, sin que haya lugar a compensación o indemnización. El propietario tuvo posibilidad de concretarlas durante todo el término de su vigencia y por su propia voluntad no lo hizo. En ese sentido la decisión de 2000 fue la de reafirmar el carácter rural de ese suelo, para

que sobre un suelo rural fuera declarada el área protegida.

La otra expresión del problema es la del contenido material del derecho de propiedad, que le da sentido económico, en términos de valor de uso y valor de cambio, según la Corte Constitucional, a ese derecho. *Un propietario tiene derecho al núcleo esencial de su propiedad, es decir, a un nivel mínimo de uso y disfrute que se traduzca en esos valores de uso y de cambio, no a un valor determinado de la propiedad.*

La pregunta que surge entonces es cuál es el momento o grado en que una decisión de ordenamiento, como la declaratoria de un área protegida, despoja de todo contenido económico al derecho de propiedad, al punto que equivale a una supresión de la totalidad de los atributos del dominio (como ocurre en el caso de la expropiación) dando lugar a compensación o indemnización. Este problema jurídico no está totalmente resuelto en nuestro ordenamiento: se prevén estímulos o compensaciones a la conservación, o mecanismos dirigidos a asegurar la equidad o tratamiento igual entre propietarios, más no necesariamente un reconocimiento de indemnización por efecto de estas decisiones; lo que, por lo demás, sería contrario a la función social y ecológica de la propiedad. Mucho menos opera esa posibilidad de compensación en suelo rural que es la clasificación jurídico-urbanística de los terrenos de la reserva, excepción hecha de la franja final que atraviesa el corredor de la Autopista Norte y justamente conecta la franja de conexión con los Cerros Orientales, que es urbana.

Ante este problema surge de nuevo la pregunta de si una reserva forestal es la categoría más adecuada; y si la solución para las áreas protegidas es la compra pública de ese suelo (sin descartar una posible iniciativa para su adquisición por parte de la ciudadanía organizada, como ha ocurrido en algunas ciudades). Considera la expositora, para cerrar este tema, que la alternativa de un régimen de uso y manejo compatible con la conservación y el objetivo de establecer conectividad entre los cerros y el río Bogotá puede ser mucho más eficaz, respetando el núcleo esencial de la propiedad o nivel mínimo de disfrute, que es lo que defiende nuestro ordenamiento jurídico.

d. SECTORES POPULARES Y ÁREAS PROTEGIDAS

Queda por último un tema que también ha sido discutido en el proceso de formulación del Plan Zonal del Norte: el porcentaje adecuado de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), o sea vivienda de máximo \$33 millones, o dirigida a atender la población de más bajos recursos. Si se tiene en cuenta la composición socio-económica de la población de Bogotá y de su crecimiento esperado, y la población donde se presentan las condiciones de vivienda precaria o déficit cualitativo, ese porcentaje debería ser alrededor del 50 por ciento. No más del 25 por ciento de la vivienda que se ha construido en la ciudad en los últimos años corresponde a este rango de precios, la mayoría en el tope, y solo un siete por ciento corresponde a la vivienda de más bajo precio; razón por la cual alrededor del 50 por ciento de las viviendas nuevas de la ciudad son construidas en procesos informales. Se argumenta que ese porcentaje altera la financiación del Plan Zonal. A lo que se puede responder que una cosa es el suelo y otra el proceso de construcción de viviendas de interés social; y preguntar si hay un precio mínimo del suelo que se quiere reconocer a los propietarios. En el caso extremo lo que puede ocurrir es que el gobierno distrital deba asumir un porcentaje algo mayor de los costos de urbanización en esta zona; pero lo haría generando nuevas condiciones de integración y de diversidad social.

Y es pertinente ligar esta discusión con la de las áreas protegidas. Si se logra llevar a la práctica, como es deseable, la decisión de declarar y gestionar el área protegida, sería igualmente deseable que un espacio de esa magnitud y con esa calidad ambiental, al tiempo que las infraestructuras y servicios que serán construidas, sean disfrutados por las familias de menores ingresos. Familias hasta ahora arrojadas a la ilegalidad urbanística, cuando no a las zonas de riesgo. El porcentaje del 50 por ciento es apenas coherente con las propuestas del programa de gobierno de lucha contra la segregación

La pregunta que surge entonces es cuál es el momento o grado en que una decisión de ordenamiento, como la declaratoria de un área protegida, despoja de todo contenido económico al derecho de propiedad, al punto que equivale a una supresión de la totalidad de los atributos del dominio (como ocurre en el caso de la expropiación) dando lugar a compensación o indemnización.

La definición de los distintos tipos de uso del suelo no la lleva a cabo el POZ del Norte. Este Plan solo retoma normas anteriores establecidas por el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito.

socio-espacial. El panel de expertos propuso en su momento una zona de vivienda de alta densidad, para altos ingresos, de frente a la Reserva. Esta decisión no fue, afortunadamente, acogida por el Ministerio, porque expresa una visión que considera que este tipo de vivienda es más compatible con la conservación; lo cual ha estado presente también en las propuestas de manejo de los Cerros Orientales. Por el contrario, una gran

área protegida, combinada con una amplia oferta de suelo urbanizado de calidad para las familias más vulnerables (los desplazados en primer lugar), sería un real cambio en las reglas de juego del ordenamiento territorial en nuestras ciudades; y un ejemplo concreto de redistribución de las rentas de desarrollo urbano o plusvalías, ese cambio por el que apostaron los actores que participaron en la formulación de la Constitución de 1991 y, en parte, de la Ley 388 de 1997.

3. EL DISTRITO CAPITAL Y LA GOBERNABILIDAD

Oscar Molina, actuando como Secretario Distrital de Planeación, centró su presentación en los avances que se han logrado durante el último año en la formulación del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte. En primer lugar, resalta que hay un buen nivel de coordinación institucional entre la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía del Distrito Capital alrededor de propuestas de fortalecimiento de la gobernabilidad en la Sabana. Propuestas que se expresan en una política de desarrollo urbano, con la adecuada protección del medio ambiente.

En términos específicos, señala cómo el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, que se consigna en el proyecto de decreto actualmente en curso, es un instrumento de reglamentación básica, que orienta el presente y el futuro de lo que quiere la ciudad para esta zona. No se trata entonces de dar vía libre a la construcción, sino de evitar el peor escenario que se generaría al dejarla sin reglamentación alguna.

En relación con el contenido de dicho Plan, resalta cómo para el manejo del borde norte de la ciudad, en relación con los tres tipos de áreas posibles (rural, urbana y de expansión

urbana), el POZ plantea tres piezas fundamentales: el respeto por el suelo rural; el respeto al establecimiento futuro de una zona de reserva forestal; y la definición del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, en una importante proporción en suelo clasificado como urbano.

La definición de los distintos tipos de uso del suelo no la lleva a cabo el POZ del Norte. Este Plan solo retoma normas anteriores establecidas por el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito. En consecuencia:

El POZ del Norte solo es una pieza dentro del manejo del borde norte de la ciudad, circunscrita en su mayor parte al perímetro urbano; y, en menor medida, a una parte del territorio declarada apta para expansión urbana.

- En el POZ del Norte no se tocan áreas determinadas como de suelo rural; ni se aborda el tema de la reserva forestal.
- Se incluye dentro del POZ del Norte la zona de San Simón, la cual está declarada dentro del perímetro urbano desde 1993. Igualmente la franja a lado y lado de la Autopista Norte. Pero se excluyen de este Plan el Cerro de la Conejera y los temas relativos a la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), por estar localizados en su totalidad en suelo rural.
- Se presta una especial atención al tema ambiental y de conectividad ecológica entre los Cerros Orientales y la ronda del río Bogotá. Los usos del suelo que puedan interrumpir esta conectividad se están abordando desde distintas perspectivas, para mantener los corredores ecológicos. En particular, este esfuerzo se concentra en:
 - i. Garantizar la continuidad de los parques cementerio con otros espacios verdes.
 - ii. Mantener espacios verdes en los desarrollos urbanísticos privados, organizándolos de forma tal que la conectividad oriente-occidente se mantenga.
 - iii. Organizar las cesiones de espacio público, teniendo en cuenta igual criterio.
- El POZ del Norte se ha venido revisando y ajustando durante todo el año pasado, incorporándose cambios importantes en la siguiente dirección:

- i. Establecimiento de una estrategia de desarrollo o urbanización gradual.
 - ii. Establecimiento de planes de regularización de los desarrollos irregulares actualmente existentes.
 - iii. Condicionar los nuevos desarrollos a la definición de planes parciales específicos.
- Dando prioridad al perímetro urbano, el POZ del Norte solo contempla el instrumento de programación del uso del suelo bajo tres escenarios:
 - i. La resolución de problemas de vías, privilegiando las vías alternas. No se comparte la propuesta de ampliación de la Autopista Norte, en parte porque compromete la zona central de la misma que cumple importante función de conectividad ecológica.
 - ii. La regularización de desarrollos que, como San Simón y la Parcelación Bavaria, se dieron con pozos sépticos y sin redes de alcantarillado; y la no aprobación de nuevos proyectos de construcción en áreas que no cuenten con cobertura de las redes de servicios públicos domiciliarios, para evitar la extracción de agua subterránea.
 - iii. La aplicación de criterios de cota mínima urbanizable, definidos por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.
 - El POZ del Norte es un proceso de reglamentación básica, que permite abordar la regulación específica del área, sin la premura que podría conducir a graves descalabros. Está abierta la discusión, para brindar posibilidades de desarrollo con protección ambiental. En particular, dentro de los principales problemas a resolver se destacan:
 - i. El alto impacto ambiental derivado de desarrollos urbanos en el área, sin conexión a las redes de alcantarillado.
 - ii. El alto impacto ambiental de la ampliación de la Autopista del Norte.
 - iii. La gran cantidad de usos del suelo irracional por parte de los desarrollos dotacionales de colegios, universidades y clubes sociales.

- La declaración de un área protegida, como la reserva forestal, no es tema relacionado con el POZ del Norte sino con el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito, el cual ya está aprobado. Es relación con este tema, existe un marcado contraste entre las normas establecidas alrededor del POT y la realidad de usos del suelo. Frente a esta declaratoria, la propuesta del Distrito es que, en concordancia con este contraste, se modifique la norma para declarar un área de suelo protegido y no un área protegida.

En síntesis, el POZ del Norte busca soluciones de compromiso con todos los sectores sociales, sin desconocer a los principales actores de poder, para definir una estrategia de urbanismo de calidad que conjugue todos los usos del suelo con los elementos centrales de la estructura ecológica de la zona.

Finalmente, frente al interrogante planteado por los participantes sobre el hecho de que en el mapa con que se ilustra la presentación se produce una interrupción de la zona de reserva o franja de conexión entre los Cerros Orientales y el río Bogotá, que ya había resaltado Gerardo Ardila, definiéndola como un tapón en el área protegida justo en su contacto con los cerros, manifiesta los siguientes puntos:

- Si bien en esa área están previstos planes parciales, se establecerán restricciones en el diseño para asegurar la conectividad.
- La discusión del proyecto de decreto que establece el POZ del Norte no está cerrada; en particular, para discutir este tema, se compromete a establecer dos espacios específicos de discusión:
 - i. Una mesa de trabajo con especialistas en el tema, para analizar los detalles técnicos a la luz del actual proyecto de decreto del POZ del Norte.
 - ii. Un foro amplio de expertos, para presentar y discutir las conclusiones de la mesa de trabajo.
 - iii. Llama la atención especialmente sobre la importancia de no oponerse al POZ del Norte, concebido como una reglamentación básica del área y no como un conjunto de decisiones específicas sobre cada

La resolución de problemas de vías, privilegiando las vías alternas. No se comparte la propuesta de ampliación de la Autopista Norte, en parte porque compromete la zona central de la misma que cumple importante función de conectividad ecológica.

Aunque la construcción de una entidad territorial no parece tener futuro frente al peso político de los departamentos, en un escenario de ausencia de una adecuada ley de ordenamiento territorial, es de alta pertinencia el establecimiento de instancias de planificación consensuadas.

área. Reglamentación básica orientada, en esencia, a la formalización de desarrollos irregulares actualmente existentes; y hacia la apertura de espacios para garantizar un urbanismo futuro de calidad. Resalta que es mucho más grave que esa zona continúe con una indefinición en los usos del suelo.

4. EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y LA GOBERNABILIDAD

Sonia Durán Smela, alta Consejera para la Región Capital Bogotá-Cundinamarca, desde la gobernación del departamento, manifiesta su desacuerdo con la visión de fracaso de los consensos regionales. Para sustentar su punto de vista, resalta los siguientes componentes de las relaciones institucionales para el desarrollo territorial regional:

- En la actualidad, los avances en las estrategias de desarrollo territorial regional se concretan en la relación de los planes de ordenamiento territorial de 25 municipios del departamento y del Distrito Capital. Además de la interacción entre los entes territoriales, se avanza en mecanismos de coordinación institucional regional que, como en el caso de la relación departamento-CAR, se requieren para propender por la armonía en la región. Según esta visión, estos avances cuestionan la afirmación que se hace sobre el fracaso de los procesos de consenso regional que se han impulsado en la región en los últimos 50 años.
- El proceso de construcción de región dio un salto muy importante en el período 2003 a 2007, con el establecimiento de una agenda común de temas regionales. Esta institucionalización en el Departamento termina por concretarse, en el año 2008, mediante la conjugación de dos iniciativas:
 - i. Todas las secretaría del Departamento actuando con una visión regional.
 - ii. Se evoluciona del concepto de ciudad-región, actuado desde el centro hacia la periferia, hacia un con-

cepto de región-capital que integra todo el Departamento alrededor de diferentes ejes estructuradores.

- Se inicia un proceso de institucionalización de temas regionales, con un rol determinante de la Gobernación en el fortalecimiento municipal, bajo una perspectiva de articulación entre el gobierno nacional y los entes territoriales en un escenario de alto grado de sinergia con el Distrito Capital.
- Las recomendaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social sobre *Políticas y Estrategias para la Gestión Concertada del Desarrollo de la Región Bogotá-Cundinamarca* (Documento Conpes 3256 del 19 de diciembre de 2003) fueron recogidas e incorporadas en los términos de referencia del contrato de consultoría ejecutado en el año 2008, el cual proporciona las bases para comprender el territorio regional.
- Contrarrestando la tradicional visión individualista de los distintos municipios, este esquema plantea estrategias articuladas entre sí, sobre temas básicos de orden territorial regional. Dentro de ellos se destacan un modelo de ordenamiento territorial para 25 municipios de la región; un modelo para el ordenamiento de la Región-Nuevo Aereopuerto Eldorado; un modelo de movilidad regional; un plan de logística regional; y unos lineamientos ambientales regionales.
- Los anteriores ejes temáticos se han incorporado en dos instrumentos básicos de planeación: el Plan de Desarrollo del Departamento de Cundinamarca y el Plan de Desarrollo del Distrito Capital. En el caso del Departamento, los temas ambientales se han postulado en el respectivo Plan de Desarrollo desde una perspectiva regional, buscando la estructuración de una secretaría de integración regional departamental.
- Se establece un convenio interinstitucional entre el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca para la conformación de la Región-Capital, orientado a adelantar un proceso de integración regional de conformidad con los respectivos planes de desarrollo y estableciendo reglas claras hacia la construcción de una instancia de planificación que construya región.

- Aunque la construcción de una entidad territorial no parece tener futuro frente al peso político de los departamentos, en un escenario de ausencia de una adecuada ley de ordenamiento territorial, es de alta pertinencia el establecimiento de instancias de planificación consensuadas.
- Estas iniciativas se orientan hacia la búsqueda de mecanismos asociativos que se concreten, entre otros, en el establecimiento de contratos de gestión territorial que expresen decisiones de alianzas estratégicas entre iniciativas públicas y privadas.
- Es necesario replantear determinaciones tomadas por el gobierno central que violentan la autonomía territorial y la planeación regional, con graves impactos ambientales que comprometen el desarrollo regional. Esto se expresa especialmente en casos como:
 - i. Las normas de ordenamiento territorial establecidas en el Decreto 3600 de 2007 del gobierno nacional
 - ii. El programa de construcción, definido por el gobierno nacional, de 34 mil viviendas en zona rural de Soacha y de 100 a 120 mil viviendas en el corredor Soacha-Madrid-Mosquera. Programa que convierte en urbanizables, por decreto, algunas zonas declaradas actualmente como de uso rural.
 - iii. El proyecto Amarillo, con 26 a 34 mil equipamientos en un área de 240 a 320 hectáreas, el cual requeriría una adecuada articulación con planes regionales para evitar serios impactos que se ocasionarían si se ejecuta tal como está propuesto en la actualidad.

En síntesis, resalta cómo el Departamento de Cundinamarca tiene la plena voluntad de velar por el cumplimiento de las normas ambientales y territoriales, revisando y ajustando los planes de ordenamiento territorial de los municipios de la región, con el concurso decidido de la sociedad civil y el sector académico.

5. UNA VISIÓN DESDE EL CONCEJO DISTRITAL SOBRE LA GOVERNABILIDAD

El concejal Carlos Vicente de Roux inicia sus reflexiones manifestando cómo, desde el Concejo de Bogotá, viene adelantando ges-

tiones ante la administración distrital frente al tema del borde norte de la ciudad. Resalta que ha encontrado una actitud receptiva y, aunque no se han logrado acuerdos claros, gracias a la gestión de diversos sectores sí ha sido posible evitar muchos desaguisados. Dentro de sus reflexiones se resaltan las siguientes:

- En lo ambiental, se propuso a la administración darle configuración amplia y una delimitación precisa de la reserva forestal en relación con la zona de desarrollo urbano. Se debe garantizar la reserva forestal, a pesar de que la CAR no haya procedido a su declaratoria.
- No se puede permitir el taponamiento de la conectividad entre los cerros orientales y el río Bogotá, y por tanto, los desarrollos urbanos previstos en esa última franja –urbana– del área protegida propuesta, debe ser replanteado
- Se deben acatar estrictamente las decisiones del Ministerio de mantener la misma norma vigente en el momento de ser expedido el POT respecto al sector conocido como San Simón y al corredor de la autopista. Particularmente, respecto a San Simón, la decisión del Ministerio fue mantener una densidad de cuatro viviendas/ha y el proyecto de plan zonal propone 40. La baja densidad en los extremos guarda relación con el objetivo de evitar la conurbación.
- El tema del borde norte del Distrito hay que analizarlo en el contexto de tres temas relacionados con los servicios públicos que ha priorizado la administración: la movilidad, el manejo de excretas y el uso de aguas subterráneas.
- En este escenario, el manejo de un borde norte altamente segmentado, enfrenta tres grandes retos: la no declaración por parte de la CAR de la reserva forestal ordenada por el antiguo Ministerio del Medio Ambiente y la falta de planes de manejo de los humedales; el manejo de usos y densidades en el límite norte; y la regulación de los desarrollos irregulares ya existentes al sur de la reserva.

Es necesario replantear determinaciones tomadas por el gobierno central que violentan la autonomía territorial y la planeación regional, con graves impactos ambientales que comprometen el desarrollo regional.

- La previsión de un porcentaje más alto de suelo para Vivienda de Interés Prioritario que el actualmente establecido

6. ASPECTOS AMBIENTALES DE LA RELACIÓN BOGOTÁ Y LA SABANA

El profesor Germán Andrade, de la Universidad de los Andes, presenta sus reflexiones sobre *Aspectos ambientales de la relación Bogotá y la Sabana*³. Dentro de estas reflexiones se destacan, entre otros, los siguientes aspectos:

- Una gestión ambiental sin norte para la Sabana de Bogotá.
 - i. Al postulado de *pensar en lo global y actual en lo local*, se debe incorporar la visión de *planificar en lo regional*.
 - ii. Para afrontar disyuntivas como ciudad regional o región urbana, las instituciones legales y de planificación se han vuelto obsoletas.
- Predominan conceptos ambientales insuficientes para reflejar la realidad de la ciudad y

la Sabana.

- i. El escenario ideal no se corresponde con un escenario de bienestar real de la población.
 - ii. El imaginario ambiental de los especialistas no se corresponde con la dinámica real de las tendencias a la conurbación
 - iii. Es preciso pensar lo ambiental desde la perspectiva del bienestar de la población real, y no solo desde el imaginario de un escenario ambiental ideal.
- Las decisiones que se están tomando apuntan directamente a la conurbación de la Sabana de Bogotá.
 - i. Frente a la alternativa de especialización de los sub-centros urbanos, ha predominado una visión de archipiélago urbano.
 - ii. La clave para el control de esta tendencia está en una empresa de carácter público: la Empresa de Acueducto que, con una estrategia clara de expansión y de venta de agua en bloque, se ha convertido

en el principal agente urbanizador de facto que tiene la región.

- Distancia mayúscula entre objetivos ambientales y la realidad de la población.
 - i. Hipótesis central: predomina una visión ambiental expresada en normas e instituciones que actúan en contravía de los deseos de la ciudadanía.
 - ii. Necesidad de adecuar la concepción de áreas protegidas, para sintonizarla con las necesidades de la gente.
 - iii. ¿Cuál es el significado de un corredor de conectividad? ¿Se refiere a una conectividad de la fauna? ¿A una conectividad visual? ¿A una conectividad de espacios verdes? ¿A una conectividad solo viable en el pasado histórico?
 - iv. Se detecta una clara omisión de la visión de estructura ecológica principal para la sabana de Bogotá.

En síntesis, vislumbra un futuro para la Sabana marcado por una inevitable conurbación y una gran conflictividad entre las instituciones, lo cual compromete seriamente todo tipo de gobernabilidad

7. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES DE OTROS EXPERTOS PARTICIPANTES EN EL FORO

A partir de los temas abordados por cada uno de expositores y por los comentaristas centrales, se aborda un debate con amplia participación del conjunto de expertos convocados. Dentro de diversas reflexiones y puntos de vista, y sin que puedan ser entendidas como conclusiones de consenso ante la gran diversidad de criterios expresados durante el foro, se resaltan los siguientes puntos:

- Se manifiesta extrañeza por la ausencia de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, en un foro en el cual se trata un tema central de su competencia: la declaratoria de la reserva forestal, de carácter obligatorio, en el norte de Bogotá.
- Se resalta la importancia de fortalecer los procesos de planificación en los planes de ordenamiento territorial de los municipios. Lo que se haga en Bogotá, es modelo para el resto del país para

¿Cuál es el significado de un corredor de conectividad? ¿Se refiere a una conectividad de la fauna? ¿A una conectividad visual? ¿A una conectividad de espacios verdes? ¿A una conectividad solo viable en el pasado histórico?

asumir con responsabilidad conflictos entre los procesos de desarrollo urbano y el medio ambiente.

- Es necesario aprovechar al máximo la institucionalidad ambiental creada por la Ley 99 de 1993. Incluso en el escenario actual, en donde se ha generado un debilitamiento de esta institucionalidad, es preciso desplegar con el mayor énfasis posible todo su potencial.
- Ante la relevancia de los problemas planteados en el borde norte de la ciudad, se llama la atención sobre la necesidad de no abandonar la atención sobre otros sectores claves de la relación entre Bogotá y la Sabana. En particular se resalta la importancia de tener en cuenta un reciente estudio adelantado por la Universidad de los Andes sobre los problemas del occidente de la Sabana. Y se pone de presente la gran acumulación de todos los problemas y conflictos urbanos que se evidencian en el sur de la ciudad.
- Se plantea continuar el debate alrededor de la doble función de las corporaciones autónomas regionales, como autoridades ambientales y como ejecutoras de presupuestos públicos.
- Se propone restablecer en Cundinamarca una secretaría departamental del medio ambiente que, sin establecerse como autoridad ambiental propiamente dicha, asuma funciones de liderazgo de programas y proyectos ambientales conjuntos con las administraciones municipales.
- Igualmente, para fortalecer la gobernabilidad ambiental en Cundinamarca se propone la constitución de un consejo departamental ambiental, conformado por las cuatro corporaciones autónomas regionales del Departamento y la autoridad ambiental del Distrito, que establezca redes de gestión ambiental con los municipios. Este consejo debería asumir funciones técnicas y normativas, de diseño de políticas públicas con carácter vinculante.
- Los procesos de conurbación son eminentemente políticos y se han venido expresando como tales en las diferentes administraciones. Es este escenario, la actual administración, aunque se destaca por su carácter democrático, no ha logrado dilucidar un rumbo alternativo.
- En relación con el desarrollo de la ciudad, el problema central es cómo conservar unos espacios públicos. Es, por tanto, un problema de bienestar humano: cómo responder a los requerimientos del ser humano en la ciudad que se está construyendo actualmente.
- El papel de la Empresa de Acueducto como impulsora de la conurbación se profundiza con la pérdida de carácter como empresa pública; y su transformación en una empresa rentable, bajo el mandato de la ley de servicios públicos domiciliarios. Se requiere por tanto rescatar su carácter público.
- A pesar de las diversas políticas y planes de ordenamiento territorial, y de los esfuerzos que se hacen por racionalizar el crecimiento de la ciudad, la conurbación es inevitable. Estrategias como el tren de cercanías y la venta de agua en bloque, conducen de manera irreversible a un escenario similar al de Ciudad de México. Ni el río Bogotá, ni los pequeños ríos y quebradas, ni los humedales tienen opción de recuperación; su situación es catastrófica, a pesar de los planes de desarrollo en marcha. La urbanización de los Cerros Orientales, especialmente al sur de la ciudad en la salida a Villavicencio, continúa de manera acelerada a pesar de la legislación y de los esfuerzos por frenar esta tendencia. En este escenario, por lo menos se deben concentrar los esfuerzos para hacer la ciudad más vivible.
- Se propone abrir espacios a la sociedad civil y a la administración pública para pensar en una ciudad para el siglo XXI que establezca relaciones adecuadas entre los seres humanos y el resto del universo. Esto en dirección a volver a pensar el problema, en su verdadera dimensión, con nuevos elementos de juicio que dejen atrás el pensamiento heredado que ha conducido a una sin salida como la actual. Igualmente, se llama la atención sobre la responsabilidad que cabe a la sociedad civil, la cual debe repensarse a sí misma para asumir los nuevos retos que tiene que enfrentar.

Se resalta la importancia de fortalecer los procesos de planificación en los planes de ordenamiento territorial de los municipios. Lo que se haga en Bogotá, es modelo para el resto del país para asumir con responsabilidad conflictos entre los procesos de desarrollo urbano y el medio ambiente.

Se propone, por último, trabajar para constituir un mecanismo permanente de reflexión y debate, al estilo de Bogotá, ¿cómo vamos?, centrado principalmente en el seguimiento y análisis de la relación entre el medio ambiente y los procesos de desarrollo urbano.

- En toda la Sabana hay que buscar un equilibrio social en el acceso al espacio público. En los municipios más pobres es más notoria la falta de espacio público, especialmente en aquellos que se vienen estructurando como *municipios dormitorio* de la población de bajos ingresos.

- En la propuesta de POZ del Norte presentada por la administración distrital, predominan los mayores espacios verdes bajo régimen de propiedad privada. Además, con el énfasis en el perímetro urbano se dejan en el limbo jurídico las áreas rurales y las de expansión urbana, generando muchas posibilidades de corrupción.

- En relación con la Mesa de Planificación Regional, que sesionó durante la administración Peñalosa, se señala que ésta integró una comisión especial

para emitir un concepto sobre el futuro urbanístico de la ciudad, y no solo para discutir temas ambientales. En esa comisión, expertos urbanistas como Germán Samper y Rogelio Salmona manifestaron expresamente su criterio de que el borde norte debería ser, desde el punto

de vista urbanístico, una zona de protección ambiental, con una función determinante en la recarga de los acuíferos.

- Se resalta cómo el borde norte de la ciudad, conocido popularmente como *cielo-roto*, se caracteriza por ser la zona de mayor pluviosidad de la Sabana; y cómo ocupa un papel de primer orden en la recarga de los acuíferos de la región.
- Se propone, por último, trabajar para constituir un mecanismo permanente de reflexión y debate, al estilo de Bogotá, ¿cómo vamos?, centrado principalmente en el seguimiento y análisis de la relación entre el medio ambiente y los procesos de desarrollo urbano.

NOTAS

1. Ver Mesa de expertos: Quince años del Sistema Nacional Ambiental (SINA), evaluación y perspectivas, en Foro Nacional Ambiental, Documento de Políticas Públicas no N° 28, diciembre de 2008.
2. Ver el texto completo de estas reflexiones en Foro Nacional Ambiental, Documento de Políticas Públicas N° 30 de 2009.
3. Ministerio del Medio Ambiente, resoluciones 475 del 17 de mayo y 621 del 28 de junio del 2001.
4. Una presentación completa de estas reflexiones se encuentra en Foro Nacional Ambiental, Documento de Políticas Públicas N° 30 de 2009.

Nº 29. DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA ECORREGIÓN EJE CAFETERO (JORNADA DE TRABAJO REGIONAL. SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES)

En estas notas se retoman las principales apreciaciones y conclusiones de una jornada de trabajo sobre el desarrollo sostenible en la ecorregión Eje Cafetero, los consensos y, en algunos casos, los disensos. Pero resaltando especialmente la visión propositiva, que predominó durante toda la reunión, para enfrentar los importantes retos de la política ambiental regional. Estas reflexiones se organizan alrededor de cuatro grandes áreas temáticas: (i) la política integral del agua; (ii) la biodiversidad y el Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP); (iii) café, medio ambiente y desarrollo sostenible; y (iv) la institucionalidad en la construcción de ecorregión. Se anexa además, como complemento, la Declaración Final suscrita por los expertos participantes en esta Jornada de Trabajo Regional. Tomando como antecedentes la evolución institucional de los últimos años, especialmente con motivo de la emergencia regional desatada por el terremoto en 1999, se hizo una detallada revisión de diversos temas de gestión ambiental y se abordaron distintas percepciones del desarrollo sostenible en la ecorregión.

Nº 28. QUINCE AÑOS DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA), EVALUACIÓN PERSPECTIVAS (MESA DE EXPERTOS. SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES)

Estas notas presentan una síntesis de los principales planteamientos, interrogantes e interpretaciones planteadas por los expertos en la mesa dedicada a los Quince años del Sistema Nacional Ambiental (SINA): Evaluación y Perspectivas, con la activa participación del ministro Juan Lozano y la viceministra Claudia Mora, alrededor de un aspecto central: el análisis de la gobernabilidad ambiental del Estado colombiano y de sus limitaciones, en contraste con las expectativas generadas por la ambiciosa reforma institucional que dio origen al SINA.

Nº 27. CAPTURA DE CARBONO EN SISTEMAS DE PASTURAS Y SILVOPASTORILES EN CUATRO ECOSISTEMAS DE AMÉRICA TROPICAL VULNERABLES AL CAMBIO CLIMÁTICO

Este artículo documenta científicamente el alto potencial de los sistemas de pasturas, agropastoriles y silvopastoriles tropicales en la recuperación de áreas degradadas, en la captura y almacenamiento de carbono y, consecuentemente, en la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), particularmente de CO₂, potencial comparable en algunos ecosistemas al del bosque nativo secundario.

Presenta los resultados de cinco años de investigación realizada por un proyecto internacional, multi-institucional y multi-ecosistémico en cuatro ecosistemas tropicales de América Latina vulnerables a los efectos adversos del Cambio Climático: Laderas Andinas, Colombia; Bosque Tropical Húmedo, Amazonía, Colombia; Bosque Tropical Húmedo, Costa Atlántica de Costa Rica; y Bosque Tropical Sub-húmedo, Costa Pacífica de Costa Rica.

La difusión de este artículo tiene como fin contribuir a la reflexión sobre los riesgos ambientales en que se podría incurrir al transformar un ecosistema natural de pastizales (grasslands en inglés) –como los Llanos Orientales de Colombia– en otros usos del suelo –ejemplo cultivos para la producción de biocombustibles–, sin antes realizar un estudio y evaluación científica de los efectos ambientales de dicha transformación, en particular captura de C y flujos netos de GEI.

Nº 26. INDICADORES FISCALES Y ECONÓMICOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN COLOMBIA

En trabajos recientes, con el apoyo del Foro Nacional Ambiental, se ha avanzado en el análisis de la asignación de recursos públicos a la política ambiental, desde dos perspectivas centrales: las tendencias generales de la asignación de recursos nacionales; y las características particulares del financiamiento de la política ambiental regional¹. Como complemento a ese esfuerzo, aquí se retoman estos temas, para ubicar dentro de ellos otros aspectos no menos importantes desde la perspectiva del análisis económico y financiero de la política ambiental. Por una parte, los incentivos tributarios a la inversión ambiental del sector productivo, mediante descuentos en el impuesto a las ventas (IVA), en el impuesto a la renta y, más recientemente, en los impuestos a la gasolina en el marco del estímulo a los biocombustibles. Los incentivos económicos al uso racional del agua, a través de las tasas por uso del agua y las tasas retributivas por vertimientos contaminantes. Y, por último, las relaciones entre el financiamiento de la política ambiental regional y las finanzas de los entes territoriales. Para tal efecto se presenta aquí un conjunto de indicadores de seguimiento descriptivo, y en algunos casos, de evaluación analítica, para someter a discusión dos aspectos centrales de la política ambiental: la magnitud de los recursos financieros asignados tanto a las entidades del Estado como al sector productivo; y la efectividad de alguna de esas asignaciones, en función de los objetivos de la política ambiental, en los pocos casos en que esta aproximación analítica es posible dadas las restricciones de información disponible. Finalmente, se formulan algunas recomendaciones, especialmente orientadas a llamar la atención sobre la necesidad de mantener y consolidar este tipo de aproximaciones analíticas, como insumo fundamental para alcanzar los objetivos de política propuestos.

Nº 25. ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL Y ÁREAS PROTEGIDAS DE BOGOTÁ

La Estructura Ecológica Principal EEP, que incluye las denominaciones de áreas protegidas, parques urbanos, corredores ecológicos y la zona especial del río Bogotá, es componente fundamental del ordenamiento de Bogotá, y de éste con la región. Si bien se reconoce esta importancia en lo jurídico y lo técnico, la información básica frente a la EEP es aún baja, y las políticas que orientan su gestión están en el mejor de los casos, todavía en proceso de consolidación. Hay actores e instancias sociales que avanzan en estos procesos (cerros, humedales, etcétera), aunque queda pendiente el tema referido a la inequidad en la distribución en la sociedad de los costos y beneficios de la conservación y a la participación ciudadana en ésta, que debe ser una construcción de territorio. También, las oportunidades de desarrollo humano ligado con la conservación, han permanecido por fuera de las agendas prioritarias de las administraciones. Así, a partir del análisis de determinantes técnicos y sociales de la gestión de áreas protegidas y suelos de protección, se perfila una agenda amplia para la gestión institucional especializada, y para la gestión transversal pública en el Distrito Capital, y en sus relaciones con la construcción de una territorialidad regional y de un sistema nacional de áreas naturales protegidas.

Nº 24. CINCO EJES ANALÍTICOS PARA COMPRENDER LA AMAZONIA ACTUAL

El valor de la Amazonia colombiana en la era de la globalización es un eje conflictivo en la relación de los habitantes de la región (indígenas y no indígenas) con las autoridades nacionales. La definición de sus potencialidades territoriales está todavía ligada a visiones prejuiciosas sobre la selva (peligrosa e indomable) y quienes viven en ella. El debate –como subraya este documento– va más allá de lo ecológico, implicando lo económico, social, cultural y político, como condicionantes del desarrollo y la conservación.

Nº 23. LOS TERRITORIOS INDÍGENAS TRASLAPADOS CON ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES EN LA AMAZONIA COLOMBIANA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

La legislación relacionada con el Sistema de Parques Nacionales Naturales no ha logrado clarificar y resolver los conflictos derivados de la presencia humana en las áreas del sistema, ni de la existencia misma de dos legislaciones: la nacional y la indígena. Por lo tanto, la propiedad, usos y restricciones de amplios territorios están ligados a la negociación de las partes en cuanto a la articulación y la adecuación de la normatividad vigente, en beneficio de las comunidades que habitan las áreas traslapadas y del conjunto de la nación.

**EL PRESENTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR GUILLERMO RUDAS LLERAS,
ECONOMISTA, PROFESOR UNIVERSITARIO Y CONSULTOR**

EL FORO NACIONAL AMBIENTAL ES UNA ALIANZA ENTRE ECOFONDO, LA FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR, LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL, LA FUNDACIÓN NATURA, TROPENBOS INTERNACIONAL COLOMBIA, LA WWF COLOMBIA Y LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, QUE INICIÓ SUS ACTIVIDADES EN 1997, COMO UNA INSTANCIA DE CARÁCTER PERMANENTE. EL FORO ES UN ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN QUE BUSCA LA INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN COLOMBIA.

CONSEJO DIRECTIVO: CAMILA BOTERO, MARTHA CÁRDENAS, RAFAEL COLMENARES, ELSA MATILDE ESCOBAR, XIMENA BARRERA, CARLOS RODRÍGUEZ, MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (PRESIDENTE).

**LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO NO COMPROMETEN
A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO**

www.foronacionalambiental.org.co