

## INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL

YAMILE SALINAS ABDALA

### RESUMEN

Referirse a la institucionalidad ambiental del Distrito exige plantearse la gobernabilidad de las entidades distritales del nivel central, descentralizado y local; los alcances de la reestructuración; la necesidad o no de avanzar en nuevos esfuerzos de descentralización y desconcentración; las causas y soluciones al deficiente funcionamiento de las instancias e instrumentos de coordinación, específicamente del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y del Sistema Ambiental Distrital (SIAC), las que se plasman principalmente en los fallidos intentos de articulación y en carencias en las inversiones ambientales.

### INTRODUCCIÓN

Una adecuada gestión ambiental para el desarrollo sostenible y equitativo es un reto socio-político que requiere su incorporación al modelo económico del país. Un análisis de la visión nacional sobre la gestión ambiental demuestra como ésta se ha visto reducida e invisibilizada en la medida en que los sectores considerados productivos económicamente son prioritarios en la agenda gubernamental del más alto nivel, ignorando la «función que cumple el medio ambiente y los recursos naturales como base de sustentación material, ecosistémica, ambiental y energética de los procesos económicos»<sup>1</sup>.

En síntesis, el reto consiste en dilucidar si el Distrito está asumiendo adecuadamente la gestión ambiental bajo una óptica regional, lo que implica, de una parte, asumir las responsabilidades y, de la otra, demandar de la región, el departamento y la Nación el cum-

plimiento de sus responsabilidades frente a diversas problemáticas tales como la recuperación del río Bogotá, el deterioro de zonas protegidas y la contaminación atmosférica.

Al efecto merece preguntarse ¿sí Bogotá por sus características y condiciones no amerita profundizar en el establecimiento y desarrollo real de un régimen especial, tal y como se hizo en los años cuarenta y noventa?

### BOGOTÁ Y SUS COMPLEJIDADES

La institucionalidad ambiental debe adecuarse a las complejidades de una ciudad de casi siete millones de habitantes en sus 173.200 hectáreas, de los cuales el 98 por ciento habitan en la parte urbana (38.430 hectáreas), con una densidad de 17.633 personas por km<sup>2</sup> y cerca de 160 mil se localizan en su zona rural.

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



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN COLOMBIA  
- FESCOL -



Universidad de los Andes

Facultad de Administración



Fundación  
Natura  
COLOMBIA

gtz

por encargo de



Cooperación Alemana al Desarrollo



**El logro de este crecimiento –que junto con el buen manejo de sus finanzas, permite a Bogotá seguir disfrutando de la calificación triple «A»– se da a costa de sobrepasar los límites ecológicos y generar procesos de deterioro ambiental en la capital y en los municipios vecinos.**

Bogotá, conjuntamente con los municipios de la sabana concentra casi el 20 por ciento de la población de todo el país. La tendencia poblacional de Bogotá, de 1998 a 2004, fue del 2,1 por ciento, más alta que la nacional (1,8 por ciento). Los municipios vecinos crecen más rápidamente. Por vía de ejemplo, Cajicá, Funza y Mosquera casi duplicaron su población entre 1993 y 2005<sup>2</sup>. El aumento poblacional originado en el crecimiento vegetativo y en realidades nacionales como el desplazamiento económico y forzado apareja requerimientos de viviendas y equipamientos urbanos, que al no darse de manera ordenada afectan principalmente a los estratos 1 y 2, habitantes de asentamientos en zonas de alto riesgo, muchas de ellas integrantes de la estructura ecológica distrital, contribuyendo a engrosar las cifras de desarrollo ilegales que a 2001 se ubicaban en más de siete mil hectáreas en 13 de las 18 localidades<sup>3</sup>.

De igual manera, aspectos en el nivel nacional e internacional como el crecimiento económico al que Bogotá contribuye con el 22 por ciento del PIB nacional y casi el 50 por ciento de la tributación nacional inciden en la situación ambiental. El logro de este crecimiento –que junto con el buen manejo de sus finanzas, permite a Bogotá seguir disfrutando de la calificación triple «A»– se da a costa de

sobrepasar los límites ecológicos y generar procesos de deterioro ambiental en la capital y en los municipios vecinos. Ejemplo de ello es el auge de la construcción. Entre 2005 y 2006 las licencias se incrementaron en un 9,48 por ciento, representando Bogotá el 12,53 por ciento<sup>4</sup> de ellas. Este aumento asociado a políticas nacionales (macroproyectos urbanos, flexibilización de los planes parciales y estímulos para construcción de proyectos para rentistas<sup>5</sup>) incide en la disponibilidad de suelo<sup>6</sup> y en el permanente aumento de la demanda de productos para la construcción, provenientes de Bogotá y sus alrededores, en explotaciones que, en muchos casos, se localizan en zonas de especial valor produ-

ciendo graves pasivos ambientales aun sin cuantificar.

La ubicación de Bogotá, sus facilidades de transporte y la recepción del 52 por ciento de la inversión extranjera, propician el establecimiento de empresas y de actividades de industria y el comercio (34 por ciento del total nacional que generan el 30,6 por ciento el empleo nacional<sup>7</sup>). La existencia de estos establecimientos<sup>8</sup> aumenta los factores de contaminación hídrica, atmosférica, auditiva y visual. Como ejemplo, cerca de ocho millones de personas que viven en el área metropolitana son corresponsables del 86 por ciento<sup>9</sup> de la contaminación del aire, agravada por deficiencias en la infraestructura vial, el tipo de transporte, el tamaño del parque automotor<sup>10</sup> y la calidad del combustible.

#### **DE LA AUTORIDAD A LA GESTIÓN AMBIENTAL. ¿ES LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL DEL DISTRITO CONSCIENTE DE SUS RETOS?**

El manejo y solución de las problemáticas ambientales y de salud se encuentra a cargo de una institucionalidad compleja caracterizada por una amplia dispersión de responsabilidades y competencias entre entidades nacionales, regionales y distritales, ambientales y no ambientales, así como dentro de cada una de estas, y por la proliferación de instrumentos normativos y de política, lo que impide una gestión ambiental en beneficio de los habitantes y pobladores de Bogotá y los municipios vecinos. A esto se suma la falta de solidaridad y corresponsabilidad del sector privado y de los particulares.

La institucionalidad se enmarca dentro del SINA, creado mediante la Ley 99 del 93 con el objetivo de hacer sistémica la gestión del medio ambiente. En consideración a que el goce de un ambiente sano es un *derecho –deber*, la citada ley atribuye tareas en la materia al MAVDT, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, autoridades ambientales urbanas y entidades territoriales, a los cinco institutos de investigación; y a otras entidades estatales, así como a actores sociales y privados.

Bajo esta norma en el Distrito concurren diferentes autoridades, así:

**Ámbito nacional.** El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) rector del SINA, encargado de formular políticas, coordina la gestión ambiental y ejerce la autoridad ambiental en algunas obras (Vgr: licenciamiento del Aeropuerto Internacional Eldorado y gran minería en Tunjuelito). Adicionalmente, le corresponde la administración y manejo de las áreas nacionales protegidas, dentro de ellos los Parques Nacionales Naturales de Chingaza y Sumapaz.

**Ámbito Regional.** La Corporación Autónoma Regional (CAR) ente autónomo al que le corresponde administrar el medio ambiente y los recursos naturales en las zonas rurales, y manejar las áreas protegidas regionales y la reserva forestal protectora de Bogotá.

**Ámbito distrital.** El Distrito como entidad territorial, tiene las mismas funciones que la CAR en cuanto al medio ambiente urbano, sin perjuicio de la dependencia específica a la que se le asigne<sup>11</sup>. Es decir, la titularidad está en cabeza del Alcalde Mayor y del Concejo Municipal<sup>12</sup>. A su vez, le corresponden al Distrito, en el perímetro urbano y área rural, las funciones establecidas a los municipios<sup>13</sup>.

A partir de 2006, luego de casi 10 años del Acuerdo 7/97 y de varios intentos fallidos en la materia, la nueva estructura administrativa está conformada por 13 sectores administrativos y sistemas de coordinación sectorial, intersectorial y transversal<sup>14</sup>. Si bien la propuesta inicial comprendía la totalidad de la estructura distrital –central, descentralizado y localidades–, la reestructuración solo se refiere a los dos primeros<sup>15</sup>, lo que implica reformas que exigen ser abordadas en diferentes escenarios nacionales, regionales y locales.

Sin embargo, deben reconocerse los esfuerzos en propiciar una reforma que intenta ajustarse a los mandatos de un estado social de derecho en armonía con la visión de goce de derechos que impera en el Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión 2004-2008 y de apartarse de la lógica nacional que privilegia la integración del me-

dio ambiente en las agendas sectoriales al crear el sector ambiental, integrado por la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) y el Jardín Botánico (JB)<sup>16</sup>.

La nueva Secretaría tiene por objeto «orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo». Con ello se recogen algunos de los fines para los cuales –de manera innovadora y previa a la Constitución de 1991– se creó el DAMA<sup>17</sup>, organismo de carácter «eminente» científico y técnico, encargado de definir los lineamientos de la gestión ambiental del Distrito, elaborar el Plan de Gestión Ambiental (PGA), coordinar las actuaciones de los organismos distritales en la materia y apoyar a los ciudadanos en el ejercicio de las acciones populares.

En la reestructuración se trasladan las funciones relacionadas con la inspección, vigilancia y control de vivienda a la nueva Secretaría Distrital de Habitat<sup>18</sup>, y se le asigna al JB<sup>19</sup> la misión de formular el plan de arborización para su aprobación por la SDA. Las funciones de la SDA se clasifican en las áreas consignadas en el Cuadro 1.

Adicionalmente ejercen funciones ambientales los 20 alcaldes locales, quienes tienen la obligación de propiciar la formulación de los planes ambientales<sup>20</sup> y de desplegar funciones policivas, las cuales deben realizar en cumplimiento de decisiones adoptadas por diferentes autoridades y las disposiciones de los Códigos de Policía nacional y distrital.

También tienen funciones ambientales los sectores de Planeación, Habitat, Desarrollo Económico, Industria y Turismo; Movilidad; Gobierno, Seguridad y Convivencia; Salud; Educación; Cultura, Recreación y Deporte, Hacienda y Salud.

Asimismo, inciden en la gestión ambiental los organismos de control nacional y locales,

**L**a institucionalidad se enmarca dentro del SINA, creado mediante la Ley 99 del 93 con el objetivo de hacer sistémica la gestión del medio ambiente. En consideración a que el goce de un ambiente sano es un *derecho – deber*, la citada ley atribuye tareas en la materia al MAVDT, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, autoridades ambientales urbanas y entidades territoriales, a los cinco institutos de investigación; y a otras entidades estatales, así como a actores sociales y privados.

**CUADRO 1**  
**LAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HABITAT**

Áreas	Funciones
<b>Rector de la Política ambiental</b>	Formular y coordinar la política ambiental, dictar lineamientos ambientales a las entidades concernidas en las políticas de ordenamiento territorial y uso del suelo, movilidad, prevención y atención de desastres, disposición de residuos sólidos y manejo del recurso hídrico, etc.
<b>Coordinador de la gestión ambiental</b>	Liderar y coordinar el SIAC; formular y coordinar la ejecución del PGA y planes institucionales de gestión ambiental (PIGAS), y coordinar la integración territorial.
<b>Autoridad ambiental</b>	Controlar y vigilar las normas ambientales, adelantar acciones de policía, investigación e imposición de sanciones; dictar medidas de corrección y mitigación de daños ambientales y otorgar licencias y autorizaciones ambientales no atribuidas a otras autoridades.
<b>Coordinador de la política rural</b>	Funciones de Secretaría Rural: coordinar el Sistema Agropecuario Distrital (SISADI) <sup>1</sup> , las Unidades de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) <sup>2</sup> y la ejecución de la política rural, aplicable al 76,6 por ciento del total de la superficie distrital <sup>3</sup> .
<b>Promotor de participación y educación</b>	Promover la participación y propiciar programas educativos, recreativos y de investigación.

**Igualmente, las autoridades judiciales adoptan decisiones sobre las conflictividades ambientales, en la resolución de acciones legales, como las acciones populares del río Bogotá y de los Cerros Orientales en apelación ante el Consejo de Estado.**

generando situaciones, que además de ser contrarias a los principios de economía y celeridad, propician discrepancias entre los diferentes entes. Como ejemplo, mientras la Contraloría Distrital promovía la realización de una consulta para los cerros orientales, la Personería y la Procuraduría la rechazaron por considerar que era inviable dada la multiplicidad de instituciones responsables de su manejo y deterioro.

Igualmente, las autoridades judiciales adoptan decisiones sobre las conflictividades ambientales, en la resolución de acciones legales, como las acciones populares del río Bogotá y de los Cerros Orientales en apelación ante el Consejo de Estado.

### **SISTEMAS DE COORDINACIÓN**

El éxito de la gestión ambiental está directamente asociado a la coordinación interinstitucional y a la armonización de políticas, proyectos y programas, lo que no puede reducirse a límites de jurisdicciones. Ello implica que las entidades de los diferentes órdenes asuman sus competencias funcionales y compartan sus responsabilidades para asegurar el desarrollo equitativo y sostenible.

Con base en los principios de la gestión ambiental: armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario<sup>21</sup>, se han definido diferentes esquemas de coordinación. En lo nacional, además del SINA y el Consejo Nacional se prevén instrumentos como la suscripción de convenios y la creación y puesta en marcha de las comisiones conjuntas para la ordenación de cuencas hidrográficas y de ecosistemas compartidos.

En lo distrital, desde 1996, se adoptó el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital y se creó el Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), cuya coordinación está a cargo de la SDA y del Consejo Ambiental del Distrito Capital<sup>22</sup>, previa la articulación con las entidades del SINA y la concertación con la CAR y las entidades territoriales circunvecinas. En el Acuerdo 19 de 1996 se distribuyen las funciones que la materia le corresponde a las entidades del SIAC, las que se clasifican en tres grupos, como se describe en el Cuadro 2.

### **ENTIDADES DEL SIAC**

El PGA, ordenado desde 1990, se adoptó en marzo de 2003 con una proyección a 10 años. Sin embargo su aplicación está condicionada a distintos instrumentos de política del orden nacional, regional y local los que no coinciden en su periodicidad<sup>23</sup>; a la superposición de entidades de los diferentes

**CUADRO 2**  
**FUNCIONES DE LAS ENTIDADES DEL SIAC**

Grupo	Acuerdos 19/90, 248/06 y 257/06
1º Planificación, normatización y control	SDA SGD SDP SSD Secretaría de Movilidad - Unidad de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, Instituto de Desarrollo Urbano IDU, FONDATT Secretaría de Hábitat - UESP
2º Protección, educación, divulgación, participación	SDA - Jardín Botánico SDCRYD SED SGD - Instituto Participación y Acción Comunal Secretaría de Hábitat - Metrovivienda, UESP, EAAB
3º Ejecución proyectos de desarrollo	SDA Secretaría de Gobierno - FOPAE Secretaría de Movilidad - Unidad de rehabilitación y Mantenimiento Vial, IDU, FONDATT -, Transmilenio S. A. Secretaría de Hábitat - Metrovivienda, UESP, EAAB, EEB.

órdenes y a la coexistencia de políticas de otros sectores distritales (Vgr. políticas de suelo, vivienda, servicios públicos, transporte y movilidad).

De otra parte, la restructuración no avanzó en la superación de las limitaciones que enfrentan las 20 localidades –Descentralización o desconcentración–, pese a que algunas de las debilidades de la gestión ambiental se relacionan con i) la multiplicidad y diversidad de las funciones asignadas y delegadas a los alcaldes locales; ii) la uniformidad en su tratamiento –a pesar de sus diferencias en tamaño, número de habitantes, localización rural o urbana, y usos del suelo, entre otras–; iii) las carencias en la distribución de competencias; iv) el inadecuado perfil de los integrantes de las JAL y de las administraciones locales; v) las deficiencias en los equipos técnicos, y vi) la descoordinación en las actuaciones de las entidades del nivel central y descentralizado. Todo ello impide la formulación y ejecución de los respectivos planes ambientales, amén de ser causa y efecto de la baja ejecución de los recursos asignados a estas entidades vía los fondos de desarrollo local.

Los efectos de esta compleja institucionalidad se manifiestan en el deterioro ambiental de la ciudad, agudizados por experiencias

inconclusas de coordinación con los niveles nacional y regional y fallas en la gestión de recursos.

#### A) EXPERIENCIAS INCONCLUSAS

En los siguientes tres intentos de coordinación interinstitucional los resultados son lejanos a los cometidos constitucionales, básicamente por ausencia de voluntad y cambios de reglas en la CAR, el enclaustramiento de la gestión ambiental distrital y el desconocimiento del carácter ecosistémico y de interdependencia de la gestión ambiental.

Es común a todos ellos la judicialización de la gestión ambiental, la postergación de acciones y el posible detrimento patrimonial de recursos nacionales, regionales y locales.

#### • Región Bogotá-Cundinamarca

A partir de 2001, el Distrito, la Gobernación de Cundinamarca y la CAR constituyeron la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC)<sup>24</sup>, con el propósito de hacer de la región «un territorio más productivo, más competitivo y más

**Los efectos de esta compleja institucionalidad se manifiestan en el deterioro ambiental de la ciudad, agudizados por experiencias inconclusas de coordinación con los niveles nacional y regional y fallas en la gestión de recursos.**

**En la MPRC se definieron conjuntamente las problemáticas ambientales y las propuestas de solución, varias de las cuales fueron incorporadas en el documento Compes «Políticas y estrategias para la gestión concertada de desarrollo de la Región Bogotá-Cundinamarca» y en el POT. Paralelamente se gestionó la creación de la región administrativa y de planeación especial (RAPE), norma declarada inexecutable por la Corte Constitucional<sup>26</sup>.**

equilibrado»<sup>25</sup>. En la MPRC se definieron conjuntamente las problemáticas ambientales y las propuestas de solución, varias de las cuales fueron incorporadas en el documento Compes «Políticas y estrategias para la gestión concertada de desarrollo de la Región Bogotá-Cundinamarca» y en el POT. Paralelamente se gestionó la creación de la región administrativa y de planeación especial (RAPE), norma declarada inexecutable por la Corte Constitucional<sup>26</sup>.

Algunos de los planes se refieren al Plan de Ordenamiento Ambiental de la Región (POTAR); la conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente regional; la recuperación y manejo del río Bogotá, el manejo de los cerros orientales y la creación de un sistema regional de áreas protegidas (SIRAP). Posteriormente, en 2004, se amplió la región a otros departamentos<sup>27</sup>.

No obstante los avances, el retiro unilateral de la CAR congeló la puesta en marcha de los proyectos, especialmente los relacionados con el POTAR, el SIGAR, y la revisión y armonización de los planes de ordenamiento territorial de los municipios de la sabana bajo un enfoque sistémico y regional.

#### • Cerros Orientales

El deterioro de la reserva forestal está asociado con la inadecuada gestión de las autoridades ambientales y a impropias políticas y actuaciones de organismos nacionales. Con miras a superar estas deficiencias el MAVDT, la CAR y el Distrito suscribieron el Convenio 012/01<sup>28</sup> y constituyeron la comisión conjunta en cuyo seno se formuló el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros (POMCO). Pese a los avances iniciales, el acompañamiento de la Procuraduría y la inversión de más de 1000 millones de pesos (DAMA: \$700 y CAR: \$340), en junio de 2004 la CAR decidió unilateralmente des-

vincularse del Convenio. Posteriormente, el MAVDT realinderó la reserva y sustrajo 973 hectáreas (Resolución 463/05).

vincularse del Convenio. Posteriormente, el MAVDT realinderó la reserva y sustrajo 973 hectáreas (Resolución 463/05).

La frustración en la concertación<sup>29</sup> postergó las acciones para la recuperación y control de la reserva (especialmente en lo relacionado con asentamientos legales e ilegales y explotación de recursos). Además, en la adopción del Plan de Manejo la CAR desconoció los ejercicios de participación en la formulación del POMCO (Resolución 1141/06).

#### • Descontaminación del río Bogotá

Desde 1990 se creó el Comité Interinstitucional integrado por la Alcaldía, Planeación Nacional, la CAR, la Gobernación de Cundinamarca y la EAAB dirigido a atender las problemáticas del río y definir una política nacional para su recuperación. Sus alcances se definen en la Estrategia de Manejo del río Bogotá, documento que indica que la «rehabilitación y saneamiento del río Bogotá se debe desarrollar de manera integral, considerando el impacto local, regional y nacional».

Con base en el citado acuerdo, el gobierno nacional otorgó a la CAR garantías para el Proyecto Saneamiento del Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá (CO0198) financiado por el BID (dos créditos por valor de 50 millones de dólares), cuestionado por su baja ejecución e inadecuada planeación y el reducido impacto de las 24 plantas de la cuenca alta y media –remoción del 40 por ciento de la carga orgánica– debido a carencias de los sistemas municipales de alcantarillado y a la capacidad limitada para tratar la totalidad de las de aguas residuales, particularmente de las plantas de sacrificio animal, curtiembres e industrias<sup>30</sup>.

En la cuenca media se definió la construcción en fases de tres plantas en los ríos Tunjuelo, Fucha y Salitre por valor estimado en 1.490 millones de dólares. Para el financiamiento de la primera planta –PTAR Salitre –, el Concejo Distrital distribuyó por partes iguales el 15 por ciento el impuesto predial entre la CAR y el DAMA<sup>31</sup> y ordenó que el 100 por ciento de esta entidad se destinara exclusivamente al Fondo río Bogotá. Posteriormente se firmó el Convenio 250/97 en

el que la CAR se comprometió a transferir anualmente el 7,5 por ciento.

Por más de tres años la Corporación se negó a entregar los recursos para el programa –dos plantas: PTAR Salitre y Canoas, interceptores y una estación elevadora–, aprobado en las mesas realizadas por el Distrito y la CAR (2002), incluido en acuerdo Distrito-CAR (2003) y parte de la propuestas en el pacto de cumplimiento de la acción popular Río Bogotá.

Con dicha determinación la CAR desconoció el deber de articular las acciones a los planes de desarrollo nacional 2002-2006<sup>32</sup>, departamental<sup>33</sup> y distrital<sup>34</sup>, se empantanaron las gestiones para el logro de los recursos requeridos y, por supuesto, se incrementaron los impactos en la salud y los costos de operación y mantenimiento de las hidroeléctricas y en el tratamiento de aguas.

## B. INEFICIENTE GESTIÓN DE RECURSOS

No obstante las múltiples problemáticas que atentan contra el goce efectivo del derecho a un ambiente, subsisten deficiencias en la gestión de recursos, principalmente a través del Fondo creado para ello<sup>35</sup> integrado por una partida anual entre el 0,5 y el 3,0 por ciento del total del presupuesto de inversiones de las entidades distritales que ejecuten proyectos de inversión. Algunas de las causas son las siguientes:

- Esfuerzos limitados para potencializar fuentes de libre asignación. La inversión depende prioritariamente de algunas rentas de destinación específica, transferencias de la Nación y de otras entidades (35 por ciento) y recursos tributarios (64 por ciento). Las fuentes no tributarias son inferiores al uno por ciento, dado aspectos como la no implementación de mecanismos como las plusva-

**CUADRO 3**  
**INGRESOS SECTOR AMBIENTAL 2003 A 2007**  
**EN MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2007**

Ingresos	2003	2004	2005	2006	2007 - P	Total	%
Tributarios	98.007	102.976	106.857	115.361	119.200	542.401	64,08%
No tributarios	318	378	1.313	1.294	625	3.928	0,46%
Transferencias	40.780	45.014	66.069	60.470	87.728	300.061	35,45%
<b>Total</b>	<b>139.105</b>	<b>148.368</b>	<b>174.239</b>	<b>177.125</b>	<b>207.553</b>	<b>846.390</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: SHD, 2007.

**CUADRO 4**  
**INVERSIONES 2004 A 2007. EN MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2007**

Sectores	2.004	2.007	Diferencia	%
Educación	1.095	1.765	670	61,19%
Movilidad y espacio público	312	1.026	714	65,21%
Salud	637	1.026	389	35,53%
Inclusión social	231	466	235	21,46%
Gobierno y participación	85	252	167	15,25%
Cultura	97	136	39	3,56%
Otros (Hacienda, servicios públicos, habitat y organismos de control)	139	252	113	10,32%
Ambiente	74	131	57	5,21%
<b>Total</b>	<b>2.670</b>	<b>5.064</b>	<b>2.384</b>	<b>217,72%</b>

Fuente. SHD. Finanzas públicas sanas. En [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co).

lías y las fallas en el cobro de regalías de actividades legales mineras.

Inversión insuficiente. Durante el período 2004 a 2007, para el sector ambiental se destinó apenas el 5,2 por ciento del total de la inversión distrital (5,1 billones de pesos).

Prevalencia de otros fines. Las inversiones guardan relación con las funciones de las entidades y no con metas ambientales. Las mayores inversiones provienen de la EAAB (57 por ciento más que la autoridad rectora ambiental) dirigidas a garantizar la prestación del servicio público de alcantarillado y agua potable, con lo que no necesariamente coinciden con fines de conservación y preservación de los recursos naturales e incluso en algunos casos pueden oponerse a ello (Vg. judicialización del manejo de los humedales).

Desconocimiento de corresponsabilidad. El mejoramiento de los factores que inciden en la salud alcanzó el uno por ciento de la inversión y no incorporó aportes de otras entidades involucradas como serían el IDU y la STT en la contaminación atmosférica.

**D**entro de los retos de la nueva administración en materia ambiental se encuentran la necesidad de: 1) implantar esquemas eficientes y eficaces de coordinación y articulación de las autoridades y las políticas en el nivel nacional, regional y local; 2) fortalecer la institucionalidad ambiental del Distrito y 3) definir un modelo que reoriente el desarrollo actual y futuro para superar los rezagos y avanzar hacia la sostenibilidad ambiental, social y económica en el contexto de la globalización.

#### LOS RETOS PARA LA NUEVA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL

Dentro de los retos de la nueva administración en materia ambiental se encuentran la necesidad de: 1) implantar esquemas eficientes y eficaces de coordinación y articulación de las autoridades y las políticas en el nivel nacional, regional y local; 2) fortalecer la institucionalidad ambiental del Distrito y 3) definir un modelo que reoriente el desarrollo actual y futuro para superar los rezagos y

**CUADRO 5.**  
**GASTO AMBIENTAL 1998-2007**  
**(EN MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2007)**

Programa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (p)	Total
Total ejecutado	483.481	780.850	824.156	496.164	441.953	828.456	441.793	495.746	658.920	752.849	6.204.368
Ordenación de agua residuales	338.872	500.618	575.656	438.972	355.411	662.153	313.960	371.181	463.114	539.318	4.559.255
Protección del medio ambiente	61.196	40.294	31.783	13.763	15.709	21.611	29.760	43.487	71.037	95.826	424.466
Protección de la diversidad biológica	48.122	183.956	180.634	34.236	49.016	120.897	73.653	65.499	87.373	91.093	934.479
Reducción de la contaminación	3.774	6.533	9.006	5.366	20.698	21.923	13.605	10.438	10.792	18.747	120.882
Ordenación de residuos sólidos	31.516	49.449	27.076	3.828	782	1.872	10.556	4.217	23.976	5.844	159.116
I&D relacionados con la protección del M.A	0	0	0	0	337	0	259	925	2.627	2.002	6.150

Fuente: Secretaría de Hacienda, 2007.



**CUADRO 6.**  
**PARTICIPACIÓN EN EL GASTO PÚBLICO AMBIENTAL**  
**1998-2007**

Entidad	%	Monto en pesos
EAAB	51	3.162.000.000
SDA	22	1.364.000.000
SDH	7	434.000.000
IDRD	9	558.000.000
UESP	3	186.000.000
FOPAE	3	186.000.000
JB	2	124.000.000
CVP	2	124.000.000
SSD - FFDS	1	62.000.000
FSTT -FONDATT, IDU, SDG, SDP	0	0
<b>Total inversión SIAC</b>		<b>6.200.000.000</b>

Fuente: SHD, 2007.

avanzar hacia la sostenibilidad ambiental, social y económica en el contexto de la globalización. Esto implica una mejor integración y articulación de la política ambiental con el conjunto de políticas económicas, tecnológicas y sociales para incidir estratégicamente sobre patrones de producción y consumo y mantener la productividad ambiental y económica.

De igual manera, la nueva administración debe plantearse si los esquemas de administración y de gobierno existentes se ajustan a los requerimientos de la ciudad y la pertinencia de asumir una agenda pública, ciudadana y sostenible que integre la región Bogotá-Cundinamarca, o por lo menos la Sabana de Bogotá. Ello implica analizar y adoptar determinaciones frente a los diferentes mecanismos existentes, dentro de ellos, los siguientes:

1. Continuar suscribiendo acuerdos y convenios entre las autoridades concernidas, con el riesgo de que estos sean inaplicados.
2. Presentar un proyecto para crear la RAPE.
3. Gestionar una reforma constitucional que implique la creación de un ente especial de carácter regional que abarque el ordenamiento territorial, ambiental y cultural de Bogotá y la sabana, definiendo sus competencias y funciones dentro de ellas la de formular planes que respondan a los requerimientos regionales.

4. Tramitar la reforma del Estatuto de Bogotá para fortalecer la descentralización territorial de las alcaldías locales, en aspectos como otorgarles personería jurídica, dotarlas de patrimonio propio, autonomía administrativa y presupuestal y de estructuras administrativas propias que obedezcan a las realidades locales. E, incluso, evaluar la conveniencia de la elección popular o no de los alcaldes locales<sup>37</sup>. Para ello se requiere el concurso de las instituciones ejecutivas y legislativas del orden nacional y distrital.

5. Definir el ordenamiento del territorio rural del Distrito hoy a cargo de siete administraciones locales (Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Santa Fe, Chapinero, Usaquén y Sumapaz), mínimo cuatro secretarías, dos Corporaciones y la Unidad de Parques del MAVDT, además de las competencias de las alcaldías vecinas.
6. Incrementar los recursos para la gestión ambiental, previa definición de prioridades del gasto ambiental y el uso de las herramientas de planificación (POT, PGA y Planes Maestros).
7. Fortalecer la Secretaría Ambiental mediante recursos financieros, de personal

**G**estionar una reforma constitucional que implique la creación de un ente especial de carácter regional que abarque el ordenamiento territorial, ambiental y cultural de Bogotá y la sabana, definiendo sus competencias y funciones dentro de ellas la de formular planes que respondan a los requerimientos regionales.

–incluyendo homologación de cargos– infraestructura e instalaciones (paradójicamente su sede no reúne las mínimas condiciones ambientales), y descentralizar su actuación con oficinas en las localidades.

## NOTAS

- 1 Bárcena, Alicia. Directora. *Principales desafíos ambientales en América Latina y el Caribe*. Ponencia en el Seminario Internacional CENMA. «Experiencia Latinoamericana en manejo ambiental», Santiago, Chile, marzo, 2000.
- 2 DANE, Informe sobre el área metropolitana de Bogotá - [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- 3 SDA. «Asentamientos en zonas de riesgo». [www.secretariadeambiente.gov.co](http://www.secretariadeambiente.gov.co).
- 4 DANE. Estadísticas de Edificación Licencias de Construcción marzo 2006. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).
- 5 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.
- 6 El suelo en expansión en Bogotá se estima en 2.974 hectáreas.
- 7 Ver DANE. Encuesta Anual Manufacturera 2004 Bogotá, Información por localidades. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- 8 SDA. Diagnóstico Política del Aire. Documento en borrador, sin fecha.
- 9 DAMA-Universidad de los Andes. Modelo de Calidad de Aire para Bogotá. 2002
- 10 1,2 millones de vehículos y un ingreso anual de 30 a 40 mil vehículos nuevos -[www.transitobogota.gov.co/admin/contenido/documentos/Gases\\_15\\_59\\_54.pdf](http://www.transitobogota.gov.co/admin/contenido/documentos/Gases_15_59_54.pdf)
- 11 Artículos 31 y 66 Ley 93/93.
- 12 Entidad que además ejerce control político sobre las actuaciones ambientales de las entidades distritales (Acuerdos 9/90 y 267/06).
- 13 Artículo 65 Ley 99/93.
- 14 Antes había 64 entidades y hasta 200 comités.
- 15 Acuerdo Distrital 257/06.
- 16 Decreto 594/06.
- 17 Acuerdo Distrital 9/90.
- 18 Decreto 561/06.
- 19 Jardín Botánico. Acuerdos 02 y 03/07.
- 20 Decretos 482/96 y 382/97.
- 21 DAMA. Resolución 510/97.
- 22 Decreto distrital 327/07.
- 23 Decreto Distrital 673/95.
- 24 Artículo 63 de la Ley 99/93.
- 25 Conformada DAMA, Planeación Distrital, Secretarías de Salud, Tránsito y Transporte y Gobierno, EAAB, UESP, Metrovivienda y Transmilenio S.A. y Prevención y Atención de Emergencias, dos expertos designados por el Alcalde, dos representante de los indígenas y afro descendientes y ocho delegados de los territorios ambientales definidos por el DAMA.
- 26 Los POT (10 años) y los planes de desarrollo nacional, departamentales, distritales y municipales (4 años).
- 27 En el mismo sentido la Alcaldía, la Gobernación, el Concejo de Bogotá, la Corporación Autónoma Regional, CAR, el Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca firmaron un acuerdo para la constitución del Consejo Regional de Competitividad.
- 28 DNP. Conpes 3256/03.
- 29 Artículo 17 del Acto Legislativo 01/03 y sentencias C-313 y C-463 de 2004.
- 30 Acuerdo suscrito por Gobernadores de Boyacá, Tolima, Meta y Cundinamarca y Alcaldes de Bogotá, Tunja, Ibagué y Villavicencio.
- 31 El objeto del convenio consistía en darle un tratamiento integral y regional a la Unidad Ecológica Regional de los Cerros Orientales conformada por la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá y parte de los municipios de La Calera, Guasca, Tocancipá, Sopó y Chía.
- 32 Alcaldía de Bogotá. Los Cerros Orientales de Bogotá D.C. Patrimonio Cultural y ambiental del Distrito Capital, la Región y el País. Plan de manejo Ambiental. Documento presentado en la audiencia realizada por la CAR en septiembre de 2006. En: [www.sda.gov.co](http://www.sda.gov.co)
- 33 DNP. Documento Conpes 3320.
- 34 Acuerdo 14/96.
- 35 Ley 812/03.
- 36 Plan de Desarrollo de Cundinamarca 2004-2008.
- 37 Acuerdo 119/04.
- 38 Resolución DAMA 777/02.
- 39 Plan de Desarrollo 1998-2001 «Por la Bogotá que queremos». Consolidación de la ciudad edificada y de las áreas por desarrollar.
- 40 Proyecto Acto Legislativo 27 del 2007 cámara «Por el cual se establece la elección popular de Alcaldes Locales en el Distrito Capital».

# POLICY PAPERS

---

## **Nº 18. Aire y problemas ambientales de Bogotá**

La calidad del aire de Bogotá se encuentra en un proceso de deterioro. El principal contaminante, el material particulado, está asociado a altos costos sociales, debido a su relación con la mortalidad y la morbilidad de la población. Es emitido principalmente por buses y camiones a diesel, motocicletas de dos tiempos, y procesos industriales como la combustión de carbón. Los factores más relevantes que han ocasionado este proceso de deterioro incluyen: la obsolescencia tecnológica, tanto en la industria como en el transporte; el alto contenido de azufre del combustible diesel y la falta de incentivos reales para la utilización de tecnologías y combustibles más limpios. Para llevar a cabo un plan realista de mejoramiento de la calidad del aire en Bogotá, debe fortalecerse sustancialmente la autoridad ambiental y exigirse al gobierno nacional el mejoramiento de los combustibles.

## **Nº 17. El agua y Bogotá: un panorama de insostenibilidad**

El origen del agua que abastece a Bogotá, su utilización y el estado en el que esta devuelve el líquido a la región circundante son los ejes conductores que permiten explicar la compleja situación en materia hídrica de la ciudad, que pasa por la búsqueda de fuentes de abastecimiento, las condiciones para determinar una de las tarifas más altas de América Latina, la situación de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y las concesiones con multinacionales para gestión local y prestación de servicios, y los proyectos para la descontaminación de las aguas residuales, todos ellos temas claves para la próxima administración distrital, pero también la base para un nuevo modelo de ocupación del territorio y explotación de los recursos.

## **Nº 16. ESTADO Y PERSPECTIVAS DE LOS ECOSISTEMAS URBANOS DE BOGOTÁ. PRIORIDADES 2008-2011**

Bogotá crece dentro y fuera de los límites distritales como un sistema metropolitano que engloba una serie de áreas naturales y seminaturales. La adecuada integración de estos ecosistemas al desarrollo de la ciudad es fundamental para la calidad de vida, la seguridad física y la sostenibilidad de la capital y la región. Este documento de política pública plantea las prioridades y las acciones correspondientes en la gestión de los ecosistemas urbanos y periurbanos para los próximos cuatro años de la administración pública de la ciudad.

## **Nº 15. REFLEXIONES SOBRE EL TRANSPORTE EN BOGOTÁ**

Este documento presenta un breve diagnóstico de la situación del tránsito y el transporte en Bogotá en términos del crecimiento del parque automotor, la situación de TransMilenio y del transporte colectivo, el estado de las vías y la capacidad institucional para enfrentar los problemas. Propone una serie de acciones de política pública en materia de integración de TransMilenio con el sistema colectivo, la continuación de la fase 3 de TransMilenio, los desestímulos al uso del vehículo privado, una estrategia financiera para recuperar la malla vial, y acciones en materia institucional.

## **Nº 14. Elementos de análisis para la evaluación y ajuste de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible**

Este documento describe algunos elementos de análisis de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) relevando las excepcionales características políticas, técnicas y jurídicas del esquema corporativo utilizado por el Sistema Nacional Ambiental de Colombia para la gestión ambiental. Asimismo, identifica las principales debilidades y desafíos que contextualizan algunos criterios básicos de evaluación y ajuste que deberían tenerse en cuenta en la inminente reforma que se aproxima.

## **Nº 13. LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN EL SINA: DIFICULTADES, LOGROS Y RECOMENDACIONES**

El desarrollo de la ciencia y la tecnología se ha establecido como un componente central dentro de las actividades del Sistema Nacional Ambiental (Sina), a través de cinco institutos que, en teoría, se especializan en áreas específicas de investigación. Su naturaleza jurídica, como corporaciones regidas por el derecho privado, ha sido una gran fortaleza que ha permitido estabilidad, apalancamiento de recursos y una mayor flexibilidad. Esto ha incidido positivamente en los logros obtenidos, entre los que se cuenta su papel destacado en el apoyo técnico a las autoridades encargadas de las políticas nacionales y tratados internacionales, y la existencia de una base para alianzas con los sectores productivos. Sin embargo, quedan tareas pendientes, como es el avance necesario de la investigación científica básica a la producción tecnológica aplicable al medio ambiente, su aprovechamiento sostenible

y su conservación. Este documento presenta tanto las dificultades como los logros en el proceso de consolidación de los centros de investigación científica y plantea que la integración con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el acercamiento a otras áreas de conocimiento y una participación más activa del MAVDT en su gestión son retos próximos que se deben resolver.

## **Nº 12. SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE COLOMBIA. ELEMENTOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVACIÓN**

El modelo de conservación predominante en Colombia prescribe exclusión o control estricto de la actividad humana en las áreas protegidas. Sin embargo, la distancia entre sólidos principios técnicos y jurídicos y su limitada implementación ha sido fuente de conflictividad prolongada, conformando una política no evaluada, en ocasiones percibida como ilegítima y muy vulnerable ante cambios políticos. Un vistazo al modelo de conservación como expresión de una política pública, señala alcances y limitaciones, y permite proponer elementos para su evaluación integral. Para enfrentar los cambios acelerados en los sistemas ecológicos y sociales se esboza una agenda de adaptación y transformación, que permitiría construir un modelo de conservación más efectiva para las áreas protegidas.

## **Nº 11. EL ASCENSO Y DECLIVE DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE 1993-2006**

La creación del Ministerio del Medio Ambiente en Colombia en 1993 fue un gran logro. Sin embargo una iniciativa así solo puede mostrar resultados a partir de su consolidación; más aún cuando, de acuerdo a la ley, las decisiones del gobierno tienen una gran influencia sobre el desarrollo del Ministerio –lo que se llama aquí “vulnerabilidad institucional”–. Esta influencia es mucho menor en el nivel regional, con los recursos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales y sus distintos procesos de nombramiento y planeación.

Bajo los gobiernos de Ernesto Samper y de Andrés Pastrana la vulnerabilidad institucional del Ministerio no se manifestó totalmente. En estos ocho años la consolidación del Ministerio fue restringida pero, en general, hubo una continuidad en las políticas y estructuras de la institución. Ahora, bajo la administración de Álvaro Uribe, el cambio ha sido innegable. Con su interpretación del contexto político se ha explotado la vulnerabilidad del Ministerio para debilitarlo. Este documento describe las dinámicas sutiles que afectan a esta institución, para que en el futuro las decisiones políticas puedan reconstruirla.

EL PRESENTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR YAMILE SALINAS ABDALA,  
CONSULTORA.

EL FORO NACIONAL AMBIENTAL ES UNA ALIANZA ENTRE ECOFONDO, LA FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR, LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL, LA FUNDACIÓN NATURA, GTZ -PROGRAMA AMBIENTAL, 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, FRANCISCO CANAL, 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.