



**Universidad del
Rosario**

**TRANSFORMACIONES EN LA CONCEPTUALIZACIÓN Y EL USO DE LOS
HUMEDALES DE BOGOTÁ ENTRE 1970 Y 2015: ANÁLISIS DE CASO EN SUBA
Y ENGATIVÁ**

Autor

ÁNGEL GABRIEL SEPÚLVEDA ROJAS

**Trabajo presentado como requisito para optar por el
título de historiador**

Director, Tutor

Claudia Mónica García

Escuela de Ciencias Humanas

Historia

Universidad del Rosario

Bogotá - Colombia

2025

**TRANSFORMACIONES EN LA CONCEPTUALIZACIÓN Y EL USO DE LOS
HUMEDALES DE BOGOTÁ ENTRE 1970 Y 2015: ANÁLISIS DE CASO EN SUBA
Y ENGATIVÁ**

Por

ÁNGEL GABRIEL SEPÚLVEDA ROJAS

Dirigida por

Claudia Mónica García

Monografía de grado para optar por el título de Historiador

Escuela de Ciencias Humanas

Programa de Historia

Universidad del Rosario 2025

Tabla de contenido

AGRADECIMIENTOS.....	6
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. TRANSFORMACIÓN CONCEPTUAL DE LOS HUMEDALES DEL BORDE NOROCCIDENTAL DE BOGOTÁ ENTRE 1974 Y 1997	26
DE DEPÓSITO DE AGUA A HUMEDAL: GÉNESIS LEGAL Y AMBIGÜEDAD CONCEPTUAL Y JURÍDICA	27
El Código Nacional de Recursos Naturales: la naturaleza, el agua y sus depósitos naturales como bienes de uso público.....	27
<i>Los actores detrás de la redacción del CRN.</i>	30
<i>La primera legislación sobre protección de depósitos naturales de agua</i>	33
Las rondas: ampliando la relación espacial y jurídica entre tierras, aguas y propiedad	35
<i>La ampliación del alcance de las rondas: de ríos y quebradas a embalses y lagunas</i>	37
EL HUMEDAL EN DISPUTA: PLANIFICACIÓN URBANA, SABERES TÉCNICOS, TENSIONES INSTITUCIONALES Y NUEVOS CONCEPTOS.....	38
La nueva planeación del desarrollo urbano y el espacio público natural como antesala a los “humedales”	38
La transformación y el lugar de los conceptos de ambiente y humedal en los planes de desarrollo de Bogotá hasta 1997.	41
<i>Las etapas del ambientalismo en Colombia y la transformación de la planificación del desarrollo del ambiente.</i>	42
<i>Julio Carrizosa Umaña y la transformación de la planificación del desarrollo ambiental en sus obras académicas y políticas.</i>	45
<i>La transformación de la planificación ambiental en los planes de desarrollo distritales antes de Ramsar.</i>	47
<i>A modo de conclusión sobre la relación entre desarrollo urbano y naturaleza desde los humedales.</i>	50
La primera aparición del concepto de “humedal” en Colombia y su relación con la nueva planeación del desarrollo urbano del 89	53
EL HUMEDAL COMO TERRITORIO SOCIOECOLÓGICO: APROPIACIÓN COMUNITARIA Y CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL	61

La institucionalización del desarrollo sostenible en el MinAmbiente y la Constitución de 1991.	61
<i>El avance jurídico en la protección de humedales en el Distrito</i>	61
<i>La creación del Ministerio de Ambiente y el influjo de la Nueva Constitución.</i> ...	64
La Conejera: la lucha comunitaria contra el Estado y los urbanizadores por el lugar del humedal en la ciudad	67
Las consecuencias del caso de la Conejera en la legislación posterior: Estado y sociedad civil en el camino a Ramsar	76
CONCLUSIÓN	83
CAPÍTULO 2. TRANSFORMACIÓN CONCEPTUAL DE LOS HUMEDALES DEL BORDE NOROCCIDENTAL DE BOGOTÁ ENTRE 1997 Y 2015	85
LA DINÁMICA ENTRE EL PARADIGMA INTERNACIONAL Y LAS CONCEPCIONES LOCALES	87
La adhesión a Ramsar	87
La Estructura Ecológica Principal (EEP), la planificación urbana en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y en los Planes de Desarrollo Distrital (PDD) desde 1990	94
LA CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO PROPIO: HACIA UNA VISIÓN SOCIOECOLÓGICA DEL "HUMEDAL URBANO"	114
La Estandarización de la Gestión: La Guía Técnica y los Planes de Manejo Ambiental (PMA) de los humedales	115
La creación de políticas específicas para humedales	119
1. <i>Visión y valoración de la naturaleza.</i>	120
2. <i>Gestión ambiental</i>	123
3. <i>Conocimiento extranjero y adaptaciones locales en la planificación ambiental.</i>	127
4. <i>El concepto de humedal</i>	130
La planificación del territorio: los PMA del Borde Noroccidental	133
<i>Los PMA anteriores a la Guía Técnica del MinAmbiente de 2006.</i>	133
<i>Los PMA posteriores al POT de 2004 y a la Guía Técnica del MinAmbiente de 2006.</i>	141
CONCLUSIÓN	148
CONCLUSIONES GENERALES	150
BIBLIOGRAFÍA	154

ÍNDICE DE MAPAS

- Mapa 1.** Infraestructura de operación de La Ramada, hacia finales de los 80. (p. 52)
- Mapa 2.** Imagen satelital del Humedal La Conejera. (p. 63)
- Mapa 3.** División por Piezas Urbanas (POT, 2000). (p. 96)
- Mapa 4.** Nueva división territorial por centralidades urbanas (POT, 2003). (p. 99)
- Mapa 5.** Zona de Armonización y ecosistemas asociados con el Humedal Juan Amarillo (PMA, 2010). (p. 140)

AGRADECIMIENTOS

Agradezco y dedico esta tesis a Dios, a toda mi familia, mis papás y hermanos, a mis profesores y amigos, quienes me ayudaron a llevar a cabo con éxito las tareas relacionadas con sacar adelante un proyecto de esta envergadura. Por lo mismo, agradezco a todos los otros actores involucrados directa e indirectamente que hayan hecho posible la culminación de este camino, durante toda mi vida, pero especialmente en los últimos años. Eso incluye a los que me han dado trabajo y han permitido mi sostenimiento material, al Archivo de la SDA y quienes pacientemente me atendieron a diario durante el trabajo de archivo, y a todos los demás anónimos que, sin quererlo y saberlo, me llevaron a este punto.

Un agradecimiento especial a mi directora de tesis, Mónica García, y a los jurados, profesor Andrés Jiménez y Leonardo Ordóñez, quienes han sido fundamentales para la realización de esta tesis: Mónica guiándome con paciencia y disciplina desde el inicio de mi carrera; Leonardo mostrándome el mundo inmenso de posibilidades que supone la historia ambiental; y Andrés siendo como un papá académico para mí, formando, como alfarero, mi yo historiador. De ahí en adelante, gracias a todos los otros profesores de historia que me acompañaron en mi formación: Adriana, Sven, Sebastián, Franz, Aristides, Hernando. A mis profesores de coro y jazz, que formaron mi otro yo, el músico: Claudia, Carlos, Daniel y Jorge. A mis amigos de todos lados de la universidad, que son tantos que no cabrían en esta hoja: las pibas y pibes de Macc, Llawtu, Luisa, Gabriela (mi amor), Juan Andrés, Julián, Ricardo, Joseph, etc.

A la música que me acompañó en las horas, casi interminables, de lectura y escritura. Al café, a los patos, a los humedales, a los cerros, a la ciudad.

RESUMEN

Esta investigación analiza la transformación conceptual de los humedales en Bogotá entre 1970 y 2015, en su intrínseca relación con el desarrollo urbano y su planificación. La tesis sostiene que el concepto de "humedal" no es una categoría natural estática, sino una construcción sociohistórica forjada en la tensión constante entre la presión de la expansión urbana, la evolución de los marcos jurídicos y la acción de las comunidades que lo resignificaron como un territorio en disputa.

Mediante el análisis de políticas públicas, planes de ordenamiento territorial (POT), informes técnicos y registros de acción comunitaria, con un enfoque en el caso de los humedales de Suba y Engativá, la investigación reconstruye esta evolución en dos fases clave. La primera (1970-1997) traza el tránsito desde la noción jurídica de "depósito de agua" del Código de Recursos Naturales (1974), hasta la primera aparición del término "humedal" en 1989 y su posterior apropiación por parte de movimientos ciudadanos, como en el caso emblemático de La Conejera. La segunda fase (1997-2015) examina cómo la adhesión a la Convención Ramsar, la formulación del POT y la ebullición de saberes académicos y locales consolidaron una visión más compleja del ecosistema, que no solo transformó el concepto, sino su planificación y lugar en el desarrollo de la ciudad. El estudio concluye que este proceso no resultó en una simple adopción de un paradigma ambiental global, sino en la creación de una categoría propia y situada: el "humedal urbano", entendido como el concepto resultante del proceso de transformación física y conceptual de estos ecosistemas en la interacción con la ciudad.

Palabras clave: Humedales, Humedales Urbanos, Bogotá, Historia Ambiental, Historia Conceptual, Planificación Urbana, Participación Ciudadana, Comunidades Organizadas, Desarrollo Urbano, Naturaleza Urbana.

Abstract

This research analyzes the conceptual transformation of wetlands in Bogotá between 1970 and 2015, in their intrinsic relationship with urban development. The thesis argues that the "wetland" concept is not a static natural category but a socio-historical construction forged in the constant tension between the pressure of urban expansion, the evolution of legal frameworks, and the action of communities that re-signified it as a contested territory.

Through the analysis of public policies, land-use plans (POT), technical reports, and records of community action, focusing on the case of the wetlands in Suba and Engativá, the research reconstructs this evolution in two key phases. The first phase (1970-1997) traces the transition from the legal notion of "water deposit" in the Natural Resources Code (1974), to the first appearance of the term "wetland" in 1989 and its subsequent appropriation by citizen movements, as in the emblematic case of La Conejera. The second phase (1997-2015) examines how adherence to the Ramsar Convention, the formulation of the Land-Use Plan (POT), and a surge of academic and local knowledge consolidated a more complex vision of the ecosystem, which not only transformed the concept, but also its planning and place in the city's development. The study concludes that this process did not result in a mere adoption of a global environmental paradigm, but in the creation of a unique and situated category: the "urban wetland," understood as the concept resulting from the physical and conceptual transformation of these ecosystems through their interaction with the city.

Keywords: Wetlands, Urban Wetlands, Bogotá, Environmental History, Conceptual History, Urban Planning, Citizen Participation, Organized Communities, Urban Development, Urban Nature.

INTRODUCCIÓN

La transformación de Bogotá, históricamente, ha implicado la eliminación progresiva de la naturaleza que rodeaba e integraba la ciudad¹. La concepción dominante de crecimiento urbano, asociado a las transformaciones físicas del espacio, que prevaleció durante gran parte del siglo XX, se enfocaba en la expansión de infraestructuras y la “modernización” de la ciudad, lo que muchas veces implicó, en la práctica, sacrificar áreas naturales consideradas “improductivas”, como los que desde los años 90 del siglo pasado comenzaron a llamarse humedales. Como ejemplo está el plan Bogotá Futuro y las leyes enfocadas desde principios de 1920 a la modernización de Bogotá². Este enfoque comenzó a cambiar cuando la noción de conservación ambiental se incorporó en los planes de desarrollo territorial, a nivel nacional y distrital en la segunda mitad del siglo XX. Esta transformación es evidente inicialmente con la promulgación del Código Nacional de Recursos Naturales en 1974³, y más claramente desde 1990 con la creación de instituciones dedicadas a la protección ambiental, como el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), el Ministerio de Ambiente en 1993, y la posterior adscripción de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) a este ministerio. En 2007, la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), heredera del DAMA, continuó este proceso de transformación institucional, señalando un enfoque renovado en la gestión ambiental de la ciudad y, por ende, de los humedales, como se puede observar en los planes de desarrollo. Por supuesto, no sólo han sido actores estatales los involucrados en esta transformación, sino que hay una fuerte participación de las comunidades, como las que habitan en las localidades de Suba y Engativá, con sus propios discursos y formas de entender los humedales, el desarrollo, la naturaleza, la ciudad, etc.⁴. En ese sentido, la tensión entre el desarrollo urbano -entendido como un proceso histórico más allá de las solas transformaciones físicas, es decir, como apuesta política, económica y social por la

¹ José Miguel Alba Castro, “El plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana,” *Anuario Colombiano De Historia Social Y De La Cultura* 40, no. 1 (2013), <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/42341>.

² Alba Castro, “El plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana”.

³ Posteriormente se hará un análisis exhaustivo de este Decreto-Ley, que fue el primero en establecer una legislación inicial sobre el uso y la delimitación de diferentes ecosistemas. Es el caso de los humedales, entonces entendidos como pantanos, depósitos de agua y lagunas, que obtuvieron por primera vez una regulación en su uso y protección. Este Código fue también usado como base jurídica para todas las leyes distritales y nacionales sobre humedales posteriores a 1974.

⁴ Daniel Sánchez Tarazona, “‘Una Tingua En Bogotá Es Un Humedal Recuperado’: Ambientalismo En Santa María Del Lago, 1950-2010”, en *Fragmentos de Historia Ambiental Colombiana*, ed. Claudia Leal (Bogotá: Universidad de los Andes, 2020).

planificación del futuro de la ciudad- y la naturaleza o, en este caso, los humedales, se presenta como una cuestión de intereses y actores en disputa. El cambio en la caracterización de esa tensión se observa en los discursos y acciones de las entidades del distrito y de las comunidades que habitan estos territorios, específicamente desde 1970 hasta la actualidad. Por ejemplo, como ha mostrado Wanda Matta, mientras que para el DAMA un humedal se define a su definición geográfica y técnica, para los habitantes de los alrededores pueden ser los parques, lagos, espacios verdes, etc., en los que van a pescar, jugar los niños, compartir con sus familias, y en general, lugares cargados de significados personales y comunitarios, como se evidencia en los testimonios de los habitantes del humedal El Burro en Kennedy⁵ y el Santa María del Lago en Engativá⁶.

Los humedales de Bogotá son fundamentales para la conservación de la biodiversidad y la regulación hídrica de la ciudad⁷. Es bajo este entendimiento, el de una naturaleza en disputa con lo urbano, que se explora en esta investigación el caso de los humedales. Históricamente, los humedales fueron percibidos por actores privados y estatales, por ejemplo, urbanizadores como los hermanos Patiño o el propio alcalde Enrique Peñalosa, como obstáculos para la expansión urbana, lo que ha llevado a su progresiva degradación desde mediados del siglo XX⁸. Sin embargo, más recientemente, han sido reconocidos por las entidades ambientales (DAMA, SDA, CAR, etc.) como elementos esenciales para el equilibrio ecológico de la ciudad, lo que ha llevado a la formulación de políticas para su protección y restauración, así como de acciones comunitarias y locales⁹.

La primera legislación ambientalmente negativa respecto a los que posteriormente se entenderían como humedales proviene del decreto 40 de 1905. En este se promovía la

⁵ Matta, “Imaginarios y transformación de ecosistemas urbanos: Humedal El Burro en Bogotá, Colombia 1950-2019”, 217–41.

⁶ Tarazona, “‘Una Tingua En Bogotá Es Un Humedal Recuperado’: Ambientalismo En Santa María Del Lago, 1950-2010”, 2020.

⁷ Van Der Hammen, *Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá*, 1998.

⁸ El caso de los Hermanos Patiño será analizado específicamente en la sección 2 del capítulo 1, en relación con el caso de La Conejera. Por otro lado, Germán Galindo, líder de La Conejera, afirmó que Peñalosa les respondió a las peticiones de ayuda distrital durante su primera alcaldía que se “fueran al Amazonas a cuidar pajaritos, porque la ciudad era para la gente”, Jhon Barros, “Así nació el movimiento ciudadano que salvó a los humedales de Bogotá”, *Semana*, 22 de noviembre de 2020 (Consultado el 23 de mayo de 2025), <https://www.semana.com/impacto/articulo/especial-asi-nacio-el-movimiento-ciudadano-que-salvo-a-los-humedales-de-bogota/55982/>

⁹ DAMA, *Historia de los humedales de Bogotá con énfasis en cinco de ellos*, 2000; Tarazona, “‘Una Tingua En Bogotá Es Un Humedal Recuperado’”, 2020.

deseccación a través de la previa expropiación de todos los terrenos inundables e inundados cercanos a los ríos (humedales), que serían otorgados a todos los privados que ayudaran a desecarlos, pero que primero serían propiedad nacional, a lo que se le conoció como deslinde de lagos, lagunas y pantanos ribereños¹⁰. Se estableció el desagüe como beneficioso en términos económicos. Sin embargo, esta legislación fue eliminada por la sentencia 21 de 1912 de la Corte Constitucional al afirmarse que atacaba el principio de propiedad privada, para el caso de la desecación de la laguna de Fúquene, y no precisamente por los impactos ambientales que tuvieran estos procesos, pues esto no entraba dentro de las preocupaciones del momento. Así, los humedales quedaron por fuera de la legislación durante más de seis décadas, hasta cuando los humedales de El Burro y La Vaca se vieron afectados por la urbanización Ciudad Kennedy hacia la década del 60. Sin embargo, esta legislación no fue de protección de estas áreas, sino de concesiones para rellenarlos¹¹.

Así, los primeros vestigios de verdadera legislación ambiental que pretendería incluir tanto al ambiente como al desarrollo en la formulación de políticas estarían en el Código Nacional de Recursos Naturales, Decreto-Ley 2811 de 1974, y sus Decretos Reglamentarios 1449 de 1977, 1541 de 1978 y 1594 de 1984, con los que se propendió por primera vez a la protección de la biodiversidad y el dominio público de las aguas y de las rondas de protección. Así comienza el decreto:

ARTICULO 1o. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social. ARTICULO 2o. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto: 1o. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional¹².

Se pasa, en menos de una década, de no haber legislación ambiental a una que pretende equilibrar la protección ambiental con su uso para el desarrollo económico y social. Sin

¹⁰ Matta, “Imaginaros y transformación de ecosistemas urbanos: Humedal El Burro en Bogotá, Colombia 1950-2019”, 60.

¹¹ Ibid., 65.

¹² Presidencia de la República, *Código Nacional de Recursos Naturales*, 1974.

embargo, esto sólo constituyó el primer paso en la legislación ambiental y, en específico, de los humedales, que aún no eran reconocidos como un ecosistema propio y digno de ser protegido. De hecho, como se presentará más adelante, los terrenos que hoy se entienden como humedales no recibieron ese nombre sino hasta finales de los 80 y principio de los 90, por lo que, en la legislación, a menudo, aparecen con otros nombres. El segundo antecedente jurídico se dio en 1979, ya a nivel distrital, con el acuerdo 7 del Consejo de Bogotá, donde, siguiendo los lineamientos del Código, se establecieron los primeros estatutos de protección a las rondas de los ríos y la delegación a la E.A.A.B de las tareas de demarcación y acotamiento. Para 1990, con el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, se plantea la necesidad de implementar mejores políticas de protección a las rondas hídricas, lo que derivó en la creación del DAMA¹³.

Así, bajo el principio del artículo 4 de la nueva Constitución de 1991, en el que el Estado debe proteger el patrimonio natural de la Nación y el derecho a un medio ambiente sano, se comenzó a efectuar un cambio acelerado en las políticas ambientales del distrito. Por lo que en 1994 se reconocieron a los humedales con el estatus de áreas protegidas, esto es, como reservas ambientales naturales, de interés público y patrimonio ecológico de Bogotá. Sumado a la Ley 388 de 1997, que dicta las disposiciones para el ordenamiento territorial equilibrado entre la protección ambiental y el desarrollo urbano¹⁴, se adiciona el Plan de Ordenamiento Territorial de 2004, que recoge en sí todos los principios institucionales de manejo ambiental. En relación con los humedales, se establecen las directrices de gestión ambiental del POT: la inclusión de estos sistemas acuíferos a la Estructura Ecológica Principal, la integración urbano-regional, la articulación socioeconómica del territorio urbano-rural del Distrito, la interrelación adecuada de los asentamientos y apropiaciones territoriales con los componentes biofísicos del ecosistema, la conservación y recuperación ambiental como fin, la definición del régimen de uso de humedales entre *uso principal* de preservación y restauración, y *uso compatible* de recreación pasiva¹⁵.

Es decir, la naturaleza parece estar cada vez menos relacionada con su mero uso como recurso económico, para acercarse más a la idea de una entidad que debe ser protegida en sí misma,

¹³ DAMA, Política de humedales del Distrito Capital, 2006, 17.

¹⁴ Función Pública, Ley 388 de 1997, 1.

¹⁵ DAMA, Política de humedales del Distrito Capital, 2006, 18.

incluso si no es beneficiosa en términos de desarrollos económicos o de infraestructura. Cabría preguntarse hasta qué punto se incluyó a la sociedad como parte de la naturaleza en cada fase de la transformación del concepto, pero también hasta qué punto en el concepto de desarrollo urbano se incluyó a la naturaleza como un factor para tener en cuenta.

Este reconocimiento de la naturaleza y los humedales como objeto de protección forma parte de un cambio más amplio en la percepción de los humedales, que han pasado de ser considerados "terrenos baldíos" o "lagunas" a ser entendidos como componentes críticos de la infraestructura ecológica urbana. Estos cambios en la percepción y gestión de los humedales reflejan una transformación en los conceptos y discursos sobre desarrollo urbano y ambiental, que es necesario analizar desde una perspectiva histórica.

En ese sentido, esta investigación se propone analizar el papel de las instituciones ambientales y organizaciones comunitarias de Bogotá en esta transformación relativa a los terrenos inundables (humedales) pues han sido centrales en la definición de políticas de desarrollo urbano y en la gestión de los ecosistemas locales. Entidades como el DAMA y la SDA han desempeñado un papel clave en la formulación y aplicación de normativas que buscaron integrar el ambiente en las políticas de desarrollo de la ciudad. Sin embargo, estas instituciones a menudo han enfrentado tensiones entre los intereses de desarrollo económico y la conservación del ambiente, lo que ha llevado a conflictos en la gestión de los humedales. La historia de estas instituciones muestra cómo los cambios en los discursos políticos sobre el desarrollo y el ambiente han influido en la formulación de políticas públicas. Por ejemplo, la Política de Humedales del Distrito Capital se empezó a formular desde 2003 utilizando como una de las bases las recomendaciones del Convenio de Ramsar¹⁶ para la gestión de humedales, pero en el 2004 tuvo una reformulación basada en la participación comunitaria y el reconocimiento territorial, con lo que se inició el proceso de Construcción Participativa de la Política de Humedales del Distrito Capital¹⁷ que culminaría en el 2006. Es decir, ya no sólo cambiaban los lineamientos técnicos de la gestión y la planificación, sino que se incluían

¹⁶ Este convenio fue creado en 1971 para la protección internacional de los humedales y como primer reconocimiento de la importancia del ecosistema. Colombia se adhirió a él en 1998 para la protección de la Ciénaga Grande de Santa Marta, pero los humedales de Bogotá no fueron adscritos sino hasta 2018, incluso cuando ya desde antes se seguían los lineamientos del Convenio.

¹⁷ DAMA, Política de humedales del Distrito Capital, 2006, 20.

cuestiones no técnicas como nuevos discursos de desarrollo, los sentidos de identidad territorial de las comunidades, etc.

Adicionalmente, es importante analizar los cambios en las nociones de naturaleza, en particular, los humedales, en relación con la transformación urbana, que se puede evidenciar en la política pública sobre estos ecosistemas desde la década de 1970 en Bogotá. Para esta investigación he escogido las disputas alrededor de los humedales de Suba y Engativá, localidades que seleccioné por mi cercanía personal y experiencial con sus humedales y el crecimiento de la ciudad. Este caso permite identificar y comprender cómo se transformó esta relación conceptual entre desarrollo urbano y la estructura ecológica principal de Bogotá de una manera mucho más evidente.

Con base en el problema expuesto, se ha establecido la siguiente **pregunta de investigación**:

¿Cómo los diferentes actores sociales (Estado, privados, comunidades organizadas, Academia) transformaron el concepto de humedal, como parte de los discursos sobre la relación entre naturaleza y desarrollo urbano en Bogotá, desde la década de 1970 hasta el 2015, siguiendo el caso de los humedales de Suba y Engativá?

Objetivos

General

Analizar el cambio conceptual de los humedales, como parte del discurso sobre la relación entre naturaleza y desarrollo urbano en Bogotá, en las narrativas y acciones del DAMA, la SDA, el MinAmbiente, la CAR, la E.A.A.B. y las comunidades, desde 1970 hasta el 2015, tomando como caso de estudio los humedales de Suba y Engativá.

Específicos

1. Reconstruir la forma en que desde la década de 1970 el estado y las autoridades locales entendieron la naturaleza, los humedales y su relación con el desarrollo urbano, rastreando en particular el caso de los humedales de Suba y Engativá.
2. Analizar cómo desde la década de 1990, las nuevas instituciones de gestión de lo ambiental en el nivel nacional y local, como el DAMA y la SDA, entendieron la

naturaleza, los humedales y los saberes científico-técnicos que movilizaron, rastreando en particular el caso de los humedales de Suba y Engativá.

3. Analizar cómo el cambio conceptual de los humedales influyó en la planificación del desarrollo urbano y la planificación ambiental urbana, como muestra de la transformación de la relación entre el desarrollo y la naturaleza urbanas.
4. Explorar cómo las comunidades se organizaron y participaron en la política pública sobre humedales para transformar el concepto de humedal.

Justificación

El problema ambiental ha tomado fuerza en Colombia durante los últimos años a raíz de la actual crisis ecológica. Es fundamental que, al igual que en otras ciencias como las naturales o políticas, las humanas tomen un papel importante en el desarrollo de nuevas teorías y aportes a la cuestión, pues lo ambiental no es sólo competencia ni afecta a lo físico, sino que es integral y base de lo social y lo humano también. Para el caso bogotano se han realizado ya diversas investigaciones de carácter histórico ambiental, pero es necesario problematizar los conceptos de desarrollo y naturaleza que se han manejado para seguir ampliando el debate. Bogotá se ha establecido en un ecosistema rico y extenso, pues están las relaciones con los cerros, los ríos, los parques distritales, el páramo, la ruralidad y los humedales. Hay literatura sobre estos espacios, sí, que será analizada a profundidad en el Estado del Arte, pero comúnmente está relacionada con las acciones populares o comunitarias desarrolladas al respecto. También se encuentran descripciones históricas de los procesos que atravesaron ciertos lugares y de cómo las entidades distritales han intervenido en ellos. Sin embargo, hay un gran potencial de exploración aún en la cuestión conceptual sobre el desarrollo urbano en su relación directa con los humedales y de la relación ciudad-naturaleza, una que aborde los discursos y las acciones de las entidades distritales, pero que también las ponga en tensión con los discursos sobre naturaleza y desarrollo en las comunidades y con la importancia de la territorialidad en el entorno urbano. Pero que, sobre todo, la analice bajo la lupa histórica, es decir, cómo cambia, por qué, cuándo, dónde, qué y cómo podemos entender ese cambio.

Estado del Arte

La cuestión de los humedales y su relación con el desarrollo urbano en el contexto de la ciudad ha sido tratada por diferentes corrientes historiográficas y académicas, mostrando un desarrollo teórico que ha acompañado, y a veces precedido, los cambios en la política urbana y ambiental. Los estudios sobre transformaciones conceptuales relativas al desarrollo urbano y su relación con el ambiente son escasos. El grueso de las investigaciones históricas y académicas se centran en la descripción de unas transformaciones físicas de los espacios urbanos y de la naturaleza, de la formulación de unas políticas públicas de manejo ambiental, de la construcción de identidades comunitarias y de los efectos negativos que la expansión de la ciudad tiene sobre el equilibrio ecosistémico. Como veremos, no existen investigaciones que analicen los cambios en los conceptos de desarrollo urbano, naturaleza y humedales que aparezcan, por ejemplo, en las instituciones distritales o en los planes de manejo ambiental.

En este sentido, la historiografía reciente¹⁸ ha analizado cómo los discursos de modernización con los que se justificaron los proyectos de desarrollo desde mediados del siglo XX han sido desafiados por comunidades locales que, a partir de la década de los 90, e incluso antes, comenzaron a organizarse para proteger sus territorios. Aquí, los estudios sociales y comunitarios, en conjunto con la historia ambiental, permiten una relectura de las tensiones históricas entre progreso y conservación¹⁹.

En las últimas dos décadas, los estudios han comenzado a centrarse más en las dinámicas políticas y los discursos de poder que han moldeado la política de conservación. Investigadores como Pardo y Sánchez, Vaca y Hoyos²⁰ han enfatizado la influencia de

¹⁸ Tarazona, “‘Una Tingua En Bogotá Es Un Humedal Recuperado’: Ambientalismo En Santa María Del Lago, 1950-2010”, 2020; Matta, “Imaginarios y transformación de ecosistemas urbanos: Humedal El Burro en Bogotá, Colombia 1950-2019”, 217–41.

¹⁹ José Alejandro Rodríguez Alarcón, “Los humedales de Bogotá como fragmentos urbanos: Cuatro estudios de caso y una propuesta de conectividad territorial,” Tesis de maestría, Universidad Piloto, 2016, Repositorio Universidad Piloto; Rocío del Pilar Garzón Vargas, “Construyendo áreas protegidas urbanas: Prácticas cotidianas y percepciones de los actores locales. Estudios de caso: Humedales Techo y Córdoba en Bogotá (1990–2007),” Tesis de grado, Universidad del Rosario, 2011, Repositorio Universidad del Rosario.

²⁰ Martín Vélez Pardo y Vladimir Sánchez-Calderón, “De discursos fluidos y aguas pestilentes: El caso del río Bogotá, 1950-1985,” en *Fragmentos de historia ambiental colombiana*, ed. Claudia Leal (Universidad de los Andes, 2020), 251, <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctv14t47n1.13>; José Fernando Rubio Vaca, “Ríos urbanos: 4 temáticas, 1 reflexión sobre Bogotá,” en *Agua, ciudad y cultura: El caso de Cusco, Puerto Limón y Bogotá*, eds. Juan Carlos Pérgolis y Estefanía Quijano (Universidad Piloto, 2022), 117, <https://www-digitalpublishing-com.ez.urosario.edu.co/a/126589>; Ana María Hoyos García, “Génesis y dinámica de los

factores económicos y políticos en la eliminación de estos ecosistemas, señalando cómo los intereses inmobiliarios y las políticas de desarrollo han primado sobre las iniciativas de conservación. Estos trabajos subrayan que, a pesar de la institucionalización de la problemática ambiental a nivel distrital y nacional, los intereses económicos asociados con la expansión urbana continúan desafiando los esfuerzos por integrar los humedales dentro del planeamiento urbano.

Adicionalmente, existen estudios que abordan la drástica reducción de los humedales desde la perspectiva de la biología y una suerte de historia ambiental, documentando el impacto antrópico desde la colonia y los primeros desarrollos urbanos del siglo XX²¹. Estos trabajos indican un interés académico creciente por la degradación ambiental, centrado en las consecuencias ecológicas del crecimiento urbano acelerado y la visión de la ciudad como un espacio naturalmente opuesto al ecosistema que la rodea. Aquí, es importante notar que, ya desde principios del siglo XX, las políticas urbanas y los discursos de modernización entendían la naturaleza como un obstáculo para el progreso y esto se toma como antecedente de los procesos de desarrollo posteriores²². Cabría preguntarse si se puede analizar el fenómeno desde una perspectiva de larga duración, pues no es explícito en la literatura revisada.

En la historiografía, también es necesario mencionar los enfoques indigenistas y de territorialidad urbana²³ que han reconfigurado el entendimiento de la relación entre los

barrios de Bogotá, 1938-1993,” *Memoria y Sociedad* 3, no. 6 (2014): 145, <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/memoyosociedad/article/view/7658>.

²¹ Sara Lilia Ávila de Navia et al., “La Calidad Bacteriológica del Agua del Humedal Jaboque (Bogotá, Colombia) en Dos Épocas Contrastantes,” *Caldasia* 36, no. 2 (2014): 323–29, <http://www.jstor.org/stable/90008386>; Catalina Fuentes Nieto and Cristian Camilo López Velandia, “Análisis de las Transformaciones en las Coberturas del Humedal Urbano Tibanica, Localidad de Bosa, Bogotá D.C.,” *Territorios*, no. 43 (May 4, 2020): 1–24, <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7951>; Paulo César Pulido-López and Gabriel Antonio Pinilla-Agudelo, “Evaluación del Estado Trófico de El Salitre, Último Humedal Urbano de Referencia en Bogotá,” *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales* 41, no. 158 (March 31, 2017): 41, <https://doi.org/10.18257/raccefy.411>; T. Van Der Hammen, *Los Humedales de la Sabana: Origen, Evolución, Degradación y Restauración* (Bogotá, Colombia: EAAB, Conserv. Int., 2003); T. Van Der Hammen, *Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá: Análisis y Orientaciones para el Ordenamiento Territorial* (Bogotá: CAR, 1998). Matta, “Imaginarios y transformación de ecosistemas urbanos: Humedal El Burro en Bogotá, Colombia 1950-2019”, 217–41

²² Alba, “El plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana”, 179-208.

²³ Miguel Ángel Julio y Andrés Hernández Quiñonez, *Territorios ambientales de Bogotá: Historias de acción colectiva* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2014).

humedales y la ciudad. Autores como Cárdenas, Castaño y Romero²⁴ han explorado el valor cultural y ancestral de estos ecosistemas, revalorizando las formas de gestión ambiental prehispánica y colonial como alternativas a la destrucción. Aunque estos estudios pueden ser criticables al omitir otro tipo de prácticas antrópicas negativas indígenas, igualmente logran resaltar una narrativa de resistencia frente a los discursos hegemónicos de modernización, lo que subraya la importancia de integrar la historia social y la historia ambiental en la comprensión de los conflictos territoriales urbanos, al tiempo que reconoce la importancia de señalar la antigüedad de la tensión en la relación entre ciudad y naturaleza.

Estos discursos, lo que contienen y suponen tanto para los ciudadanos como para el ambiente que se verá afectado por este, cambian constantemente en el tiempo de acuerdo con las necesidades también cambiantes de los habitantes²⁵, las nuevas ideas de desarrollo gestadas o traídas del exterior²⁶, las consecuencias ambientales del deterioro del EEP²⁷ y la acción Estatal²⁸ y comunitaria frente al despliegue de su existencia en los territorios. El desarrollo de nuevas teorías sociales e históricas²⁹, así como la retoma de ideas indigenistas sobre el ambiente³⁰, también han contribuido a los cambios conceptuales y de paradigma.

En conclusión, la historiografía e investigaciones académicas sobre la relación naturaleza, humedales y desarrollo urbano dan cuenta de una tensión reconocida entre el desarrollo

²⁴ Sandra Cárdenas., Johanna Castaño., & Jennifer Romero., "Aproximaciones a las transformaciones espaciotemporales del humedal Juan Amarillo en la ciudad de Bogotá", *Revista Geográfica de América Central* 2, no. 1 (2011): 1-16. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=451744820674>.

²⁵ Tarazona, "Una Tingua En Bogotá Es Un Humedal Recuperado": *Ambientalismo En Santa María Del Lago, 1950-2010*", 2020.

²⁶ Matta, "Imaginarios y transformación de ecosistemas urbanos: Humedal El Burro en Bogotá, Colombia 1950-2019", 217-41.

²⁷ Van Der Hammen, *Los Humedales de la Sabana: Origen, Evolución, Degradación y Restauración*, 2003.

²⁸ DAMA, *Historia de los humedales de Bogotá con énfasis en cinco de ellos*, 2000.

²⁹ William Cronon et al., eds., *Repensando la naturaleza: encuentros y desencuentros disciplinarios en torno a lo ambiental. Historia y ambiente* (Universidad Nacional de Colombia, 2002), <https://search-ebSCOhost-com.ez.urosario.edu.co/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=cat05358a&AN=crai.46326&lang=es&site=eds-live&scope=site>; Frank Molano Camargo, "La historia ambiental urbana: contexto de surgimiento y contribuciones para el análisis histórico de la ciudad," *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 43, n.º 1 (10 de febrero de 2016): 375, <https://doi.org/10.15446/achsc.v43n1.55075>; Germán Palacio Castañeda, *Historia ambiental de Bogotá y la Sabana, 1850-2005* (Editorial Nomos, 2008), <https://search-ebSCOhost-com.ez.urosario.edu.co/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=cat05358a&AN=crai.61542&lang=es&site=eds-live&scope=site>

³⁰ Castaño. et al., "Aproximaciones a las transformaciones espaciotemporales del humedal Juan Amarillo", 1-16.

urbano y la existencia de los humedales, pues los discursos y acciones desarrollistas aparecen siempre confrontándose con la naturaleza urbana. Sin embargo, la mayoría de los estudios, como los de Tarazona o Cárdenas, se centran en la acción comunitaria alrededor de los humedales, la resistencia política o los factores económicos que dan cuenta de la desaparición de estos espacios. Los discursos sobre el desarrollo y la pregunta por lo natural en lo urbano no son evidentes, pero sobre todo hay un vacío en el estudio de la transformación conceptual del humedal. Mi investigación apuesta por analizar, en las políticas públicas para los humedales desde mediados del siglo XX hasta hoy, la transformación del concepto de humedal, así como esos discursos de desarrollo urbano, la naturaleza en la ciudad, la relación entre esos conceptos y las resistencias comunitarias que den cuenta de lo territorial, y de la creación de un concepto propio y local de humedal urbano de una manera mucho más exhaustiva.

Marco teórico

Los conceptos teóricos que manejaré son la coproducción y la coevolución, que definiré más adelante, aplicado a los humedales. Esto me permitirá abordar desde diversas fuentes la complejidad de los discursos sobre desarrollo urbano y naturaleza. Es decir, cuando se incorporan estos dos conceptos al análisis se puede dar cuenta de lo que desde el Estado y demás actores se considera como desarrollo urbano, lo que es o no natural, digno de conservación o urbanizable, del sustento científico técnico que le da legitimidad y del conocimiento producido desde las instituciones, creadas para actuar en la realidad social y física. Además, estos conceptos no dan cuenta sólo de la posición oficial sobre estos tópicos, sino que también involucran la manera como se aplican en la ciudadanía, transforman el espacio e inevitablemente terminan chocando o entrando en diálogo con las comunidades que habitan los territorios intervenidos.

Así, se tomarán algunos postulados de la sociología del conocimiento científico para apoyar la necesidad de identificar en los procesos intelectuales fenómenos sociales más amplios: económicos, políticos, etc.³¹. Así, las decisiones técnicas sobre los humedales pasarían de ser

³¹ Steven Shapin, *El conocimiento frenológico y la estructura social del Edimburgo de principios del diecinueve*, en *Razones e intereses. La historia de la ciencia después de Kuhn* (Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1994), 179–216.

aplicaciones objetivas y científicas en la naturaleza a ser controvertidas y analizadas social e históricamente con el fin de encontrar y escudriñar el trasfondo político y discursivo en los proyectos ambientales. Por ejemplo, desde la concepción de lo científico como útil y observable, puede ser posible hallar en el DAMA una pretensión de utilidad de los humedales para el desarrollo urbano. O puede ser lo observable como un punto importante de conflicto con las comunidades, al chocar las conclusiones de lo observado en los humedales desde el Distrito con lo observado desde las comunidades.

En ese sentido, que el DAMA sea un departamento técnico puede dar cuenta de la necesidad del Distrito de designar un equipo científico para organizar la naturaleza y transformar el espacio en función de un ideal de desarrollo, por ejemplo, representado en los POT. El conocimiento científico sobre los humedales estaría atado a la fuente política de la que proviene; se produce conocimiento para formular leyes acordes con los discursos de desarrollo, como podría deducirse si se aplica la idea de David Bloor, en su artículo sobre el programa fuerte en sociología del conocimiento, al hablar de la autonomía del conocimiento³².

En especial se usará, el enfoque de la coproducción de Jasanoff³³ que permite articular todo lo anterior y además agregarle el concepto de interdependencia de Latour entre lo natural y lo social³⁴, fundamental para entender la relación dialéctica que termina teniendo el desarrollo urbano y la naturaleza en el caso de los humedales. Explica mejor el papel de las políticas desde una dimensión histórica y social mucho más compleja que abarca las razones científicas y políticas que las sustentan, así como el cómo se reciben y resisten en el espacio público, pero permite percibir mejor el cambio conceptual en estas políticas. Este concepto teórico explica cómo la ciencia, la tecnología y el orden social están profundamente relacionados, se producen mutuamente, pues la ciencia afecta el orden social, pero este también determina las prácticas científicas³⁵. Así, cuando se trata de producir conocimiento sobre el mundo natural, hay una cuestión de autoridad social disputada constantemente y de

³² David Bloor, "El programa fuerte en la sociología del conocimiento," en *Imaginario y conocimiento social* (Barcelona: Gedisa, 2008), 19–41.

³³ Sheila Jasanoff, ed., *States of Knowledge* (Abingdon, UK: Taylor & Francis, 2004).

³⁴ Sheila Jasanoff, "The Idiom of Co-Production," en *States of Knowledge*, ed. Sheila Jasanoff (Abingdon, UK: Taylor & Francis, 2004), 1–12.

³⁵ Sheila Jasanoff, "Ordering Knowledge, Ordering Society," en *States of Knowledge*, ed. Sheila Jasanoff (Abingdon, UK: Taylor & Francis, 2004), 13–26.

credibilidad en juego. Por eso surge la necesidad de institucionalizar el problema, por ejemplo, con el DAMA, en donde se recoge todo ese conocimiento, se conserva y se gana legitimidad para actuar. Asimismo, esta solución de problemas requiere cambiar el lenguaje social en que se ordena la sociedad misma³⁶. Las instituciones usan esto para establecer nuevas formas de poder, aunque se vean obligados a estandarizar conceptos difícilmente conciliables entre actores. Se da el conflicto, pero se enmarca en todo un andamiaje social más complejo en el que, como en el caso que se sigue en esta investigación, se evidencian los discursos sobre desarrollo y naturaleza, que se afectan mutuamente y se obligan a transformarse, en cada actor. En el lenguaje de la coproducción, las ideas de creación de instituciones y elaboración de conceptos discursivos serán los más importantes para este caso.

Por último, Cronon en su artículo sobre el problema de lo salvaje establece el principio más importante sobre el que se basará esta investigación histórica, a saber, que las divisiones entre lo natural y lo no natural, lo prístino y lo humano, son en sí falsas y desventajosas para la investigación ambiental. En cambio, se apostará por siempre entender que todo hace parte de “lo salvaje”, y que lo humano está realmente integrado a ese otro que comprendemos como el ambiente, que lo habita, lo transforma, pero que también sucede en el sentido contrario³⁷, lo que se entiende como coevolución. Esto es útil para el análisis de la naturaleza en la ciudad, pues pondrá en disputa y tensión la noción de frontera que separaría lo urbano de lo natural, no civilizado y no desarrollado, y la necesidad de sacar al humano de ese ambiente y garantizar su preservación. Esto, a su vez, podría explicar muchas de las políticas de conservación y mantenimiento de los humedales, así como la concepción de naturaleza y desarrollo urbano por parte de los distintos actores. Además, esto también es útil para comprender la naturaleza como parte integral de la ciudad y a los servicios ecosistémicos como fundamentales para la existencia de ésta, así como de la capacidad de la ciudad para sostener el ecosistema que habita. Ahora bien, es importante aclarar que aunque para la historia ambiental, con autores como Cronon, la naturaleza goza de cierta “agencia” en los procesos históricos, esta investigación no abordará a profundidad la forma en que esa agencia

³⁶ Ibid. 13-26

³⁷

William Cronon, “The Trouble with Wilderness: Or, Getting Back to the Wrong Nature”, *Environmental History* 1, no. 1 (1996): 7–28.

se ejerció. El objetivo de la tesis es analizar las transformaciones conceptuales sobre esa naturaleza (humedales) y no tanto describir la transformación de la relación física entre los humedales y sus habitantes aledaños, que de todas maneras estará tangencialmente presentes.

En conclusión, este marco teórico aborda conceptualmente la relación entre desarrollo urbano y naturaleza en los humedales de Bogotá, y sus transformaciones en el tiempo, desde una perspectiva histórica adecuada, a partir del análisis de las políticas públicas en la complejidad de la dimensión social. A través de éste, se buscará entender cómo los discursos en las políticas sobre el desarrollo urbano se relacionan con la transformación conceptual de los humedales, y poder así lanzar hipótesis sobre cómo esos cambios han impactado en la conceptualización y la gestión de los ecosistemas urbanos a partir del caso de los humedales de Suba y Engativá desde la segunda mitad del siglo XX.

Por último, para esta tesis utilizaré una idea propia, aun en construcción, que, por supuesto, estará también alimentada por los conceptos teóricos anteriormente mencionados, a la que llamaré “acompañamiento”. Esta noción se puede entender como una adaptación de una práctica musical, el acompañamiento, que se refiere al acto del músico de colocar en sincronía diferentes elementos musicales: notas, melodías, progresiones armónicas, ritmos, dinámicas, intenciones, etc., para que, en un compás, produzcan el sonido o secuencia de sonidos deseados. En ese sentido, la historia que reconstruye el historiador se puede entender como una pieza musical, en donde diferentes elementos, como actores, espacios, contextos históricos y ambientales, sucesos globales y locales, transferencias de conocimientos y acciones comunitarias y particulares, suceden y se relacionan entre sí para producir un proceso o hecho histórico específico. La tarea del historiador, en este caso, es organizar esos elementos, acompañarlos, de tal forma que adquieran sentido histórico y se pueda observar con claridad cómo estos elementos actúan y se influyen entre sí, dando paso a la construcción de una narrativa histórica propia. Con esto se podría evitar un uso desmedido de la causalidad histórica para explicar el fenómeno, pues ningún elemento se podría entender sin la dinámica de retroalimentación que existe en el conjunto. Esto será clave para desligar la transformación conceptual de la idea de eventos aislados que fuerzan ese cambio, para dar paso a la idea de una transformación conceptual producida por la interacción de diferentes actores, intereses,

contextos y acciones que el historiador “acompaña” para, en la pieza musical, hacerlos inteligibles al lector.

Metodología

A través del análisis crítico de fuentes primarias y el manejo de fuentes secundarias, se buscarán abordar las siguientes categorías analíticas: noción y representaciones de desarrollo y desarrollo urbano, así como el cambio de estas en el tiempo y entre actores; nociones, representaciones y transformaciones conceptuales de naturaleza y la relación entre esta y lo urbano; nociones, representaciones y cambios conceptuales de los humedales, así como su relación con la dicotomía entre naturaleza y desarrollo urbano. Por último, el vínculo y la aparición de todas estas transformaciones y relaciones conceptuales en las políticas públicas ambientales.

Para esta investigación, se utilizaron como fuentes leyes (las referentes al ambiente o al desarrollo urbano como la Ley Nacional 388 de 1997 de Desarrollo Territorial de Colombia.), reportes oficiales del DAMA (alojadas en el Archivo de Bogotá y, principalmente el archivo de la SDA), discursos escritos y orales, planes de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial entre 1990 y 2010, fotografías aéreas y terrestres (anteriores a la creación del DAMA en 1990 para realzar el contraste en el crecimiento de la ciudad), así como entrevistas ya realizadas en algunas investigaciones como las de Tarazona (2020) a civiles y actores no estatales en los territorios (en este caso, Suba y Engativá, a través de Juntas de Acción Comunal de los barrios aledaños a los humedales como Santa María del Lago, Niza la antigua, etc., fundaciones y proyectos comunitarios), planes de manejo ambiental y los estudios realizados para estructurarlos. El principal archivo consultado fue el Centro de Documentación de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Las entrevistas ya realizadas en otras investigaciones sobre el tema servirán para incorporar las voces de actores no estatales. Para las fuentes oficiales, se recurrió al Archivo de Bogotá, que conserva los documentos del Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) y parte de los archivos de la Secretaría Distrital de Ambiente, que también tiene su propio archivo y es donde se alojan la mayoría de los planes de manejo ambiental. La Biblioteca Luis Ángel Arango (BLAA) fue una fuente clave, especialmente en el acceso a libros que recopilan planos y planes de desarrollo de la ciudad, así como colecciones de

fotografías aéreas y terrestres. Las leyes, planes de desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial (POT) suelen estar disponibles en las páginas oficiales del Congreso y el Consejo de Bogotá. Además, se consultaron los libros producidos por entidades como el MinAmbiente, el DAMA, el Acueducto de Bogotá, la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), los cuales abordan los humedales y el agua en la historia de Bogotá. Algunas de estas fuentes se encuentran en internet, en los portales oficiales de las entidades, mientras que otras están en el Centro de Documentación de la Secretaría Distrital de Ambiente, el Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI) y la Red de Bibliotecas Públicas de Bogotá.

Todas estas fuentes contribuyeron a resolver los 4 objetivos específicos, pues a partir de ellas se podrán reconstruir las formas en que los actores escogidos, por ejemplo, las instituciones ambientales, entendieron el desarrollo urbano, la naturaleza, los humedales y la relación entre ellos, así como los conocimientos utilizados para planificar el desarrollo ambiental de la ciudad. Esas categorías fueron buscadas y analizadas en los discursos de las instituciones, con lo que se pudo evidenciar y caracterizar el cambio conceptual de esas categorías y sus relaciones. Se compararon los discursos del DAMA con los de la SDA y las formas anteriores en las que el Estado y otros actores entendieron los humedales, así que ya no solo se reconocen los cambios conceptuales en el tiempo, sino la aplicación de estas definiciones a las políticas públicas de cada momento. Todo el análisis se hizo teniendo en mente los conceptos teóricos de coproducción y coevolución, que permiten ver la interrelación, ya no sólo entre naturaleza y cultura, sino también en el actuar institucional y la producción de conocimiento científico que valida ese accionar.

Para encontrar en las fuentes esas categorías se plantearon las siguientes preguntas: ¿cómo aparecen definidas o descritas estas nociones y representaciones de desarrollo, naturaleza y humedales?, ¿cómo se relacionan las categorías, por ejemplo, lo urbano con lo natural?, ¿cómo se transforman o cambian estas nociones, representaciones y relaciones? Y por último ¿cómo aparecen y determinan estas transformaciones las políticas públicas?

La tesis se dividirá en dos capítulos que abarcarán los periodos comprendidos de 1970 a 1997 y desde 1997 hasta 2015. Estos capítulos están separados por fechas clave para la transformación del concepto de humedal en relación con las políticas de gestión ambiental

de la ciudad. Se iniciará el camino en los antecedentes y el contexto de creación del Código Nacional de Recursos Naturales para terminar el capítulo 1 antes de la adhesión de Colombia a la Convención Ramsar de Humedales. Luego, en el segundo capítulo se analizará el periodo entre dicha adhesión y la aprobación del último Plan de Manejo Ambiental de los humedales de Suba y Engativá en 2015, antes de que el Complejo de Humedales Urbanos de Bogotá fuera incluido en 2018 a la Lista de Humedales de Importancia Internacional de Ramsar.

CAPÍTULO 1. TRANSFORMACIÓN EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS HUMEDALES DEL BORDE NOROCCIDENTAL DE BOGOTÁ ENTRE 1974 Y 1997

“古池や蛙飛び込む水の音”

“Un viejo estanque; al saltar una rana, ruido del agua”³⁸

Las transformaciones urbanas de Bogotá han estado históricamente caracterizadas por una relación compleja y en constante cambio con la naturaleza. Un ejemplo notable de esta transformación se encuentra en los humedales de Suba y Engativá, cuyo reconocimiento y manejo se ha modificado sustancialmente a lo largo de los últimos 50 años. En particular, el concepto de "humedal" ha sufrido cambios significativos en los ámbitos jurídico, científico-técnico, social, cultural y económico, reflejando diversas visiones y dinámicas de poder entre distintos actores tanto estatales como comunitarios involucrados en su definición y aplicación.

Este capítulo, entonces, tiene como objetivo mostrar cómo, entre 1970 y 1997, el concepto de humedal se transformó en el contexto de la legislación ambiental, las políticas urbanas y las prácticas comunitarias, a partir de la interacción entre los intereses, y visiones de la naturaleza y la ciudad tanto del Estado como del sector privado y la sociedad civil. Es decir, se afirma que la transformación del concepto de humedal, que puede observarse en la documentación legal, evidencia una relación estrecha entre dicha conceptualización y los procesos de urbanización de la capital durante este periodo. A partir de este análisis, se busca entender el papel que el Estado y las comunidades han conferido a la naturaleza en el desarrollo urbano de Bogotá.

Para ello, se revisarán las primeras regulaciones nacionales sobre humedales donde se integró, por primera vez, una definición científico-técnica de humedal, en particular en el Código Nacional de Recursos Naturales (1974). Luego, se analizarán las redefiniciones conceptuales de humedal en las nuevas regulaciones nacionales y locales hasta 1993, cuando se crea el Ministerio de Ambiente y se inicia el proceso judicial por la defensa del Humedal de la Conejera en la localidad de Suba. Además, se analizarán los cambios en las formas de entender los humedales en la legislación y en la gestión ambiental por parte de las nuevas

³⁸ Matsuo Basho, *Haiku de la Rana*, 1684 (traducción de Fernando Rodríguez-Izquierdo). Este haiku fue escrito cuando Basho vivía en una cabaña hecha por sus discípulos en los pantanos de las afueras de la actual Tokio. <https://briefpoems.wordpress.com/2015/08/30/frogs-bashos-many-english-frogs/>

instituciones nacionales y locales centradas en lo ambiental, como el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (E.A.A.B.), culminando con la adhesión de Colombia al Convenio Internacional de Humedales Ramsar en 1998, a través de la ley 357 de 1997.

DE DEPÓSITO DE AGUA A HUMEDAL: GÉNESIS LEGAL Y AMBIGÜEDAD CONCEPTUAL Y JURÍDICA

Comencemos por explorar cómo el concepto de humedal se fue gestando dentro de marcos jurídicos dedicados al agua y a los bienes de uso público, especialmente desde el Código Nacional de Recursos Naturales de 1974, que, aunque no usa la palabra "humedal", sentó las bases para su posterior reconocimiento.

El Código Nacional de Recursos Naturales: la naturaleza, el agua y sus depósitos naturales como bienes de uso público.

El Código Nacional de Recursos Naturales de 1974 marcó un hito como el primer gran instrumento jurídico en Colombia dedicado a la regulación de la naturaleza y los asuntos ambientales. En este se integró, por primera vez, una noción incipiente de lo que más adelante serían reconocidos formalmente como humedales, otorgándoles un primer marco de reconocimiento y protección desde el Estado. Su formulación fue fruto de la interacción entre los primeros ambientalistas en el ámbito estatal y las discusiones internacionales emergentes sobre el medio ambiente y su vínculo con el desarrollo. Así, este Código sentó las bases para el diseño posterior de políticas públicas, herramientas legales y marcos conceptuales más sólidos orientados a la protección de la naturaleza y, en particular, de los humedales, especialmente a partir de la década de 1990.

En primer lugar, parece difícil hablar en términos históricos del concepto de humedal, pues antes se tendrían que considerar dos cosas importantes: 1) los humedales como concepto no están claramente definidos internacionalmente sino hasta 1971, en la Convención de Ramsar³⁹, en el artículo 1.1, cuando se unificó y brindó una definición general para el término

³⁹ La “Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitats de aves acuáticas”, fue celebrada el 2 de febrero de 1971 en Ramsar, Irán, como un tratado intergubernamental de bases jurídicas para la conservación de humedales. Fue firmada por 18 países y entró en vigor en 1975 cuando Grecia depositó un instrumento de adhesión, el último de los siete necesarios para ser reconocido y financiado por la UNESCO. Este proyecto fue el resultado del esfuerzo de diferentes organizaciones y

en inglés de *wetlands*: “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”⁴⁰. Sin embargo, en Colombia no se tomará en cuenta, ni se hará referencia a esta definición sino hasta finales de la década de 1990, pues, como veremos, en la legislación colombiana se desarrollaron otro tipo de

académicos, primeramente ornitólogos, que constataron la destrucción acelerada de los ecosistemas que se entendían como *wetlands* en Europa, sobre todo entre 1930 y 1960. Se destaca entre ellos Luc Hoffman, el cual fue director del Buró internacional de estudio de anseriformes, IWRB, por sus siglas en inglés, y que en 1960 inició un programa internacional de protección de marismas, conocido como Proyecto MAR. Reunió cerca de 80 expertos internacionales en Francia para desarrollar los criterios ecológicos, económicos y jurídicos de delimitación y conservación de los humedales. Estos diferentes acercamientos académicos a los humedales dieron como resultado obras como “Activos Líquidos” en 1964, donde ya se daban lineamientos claros de protección, así como acercamientos históricos al papel de los humedales en el desarrollo de todas las grandes civilizaciones de la tierra, así como los diferentes valores que le fueron asignados desde la antigüedad, sobre todo en Europa, y la explicación de por qué su destrucción se volvió política de estado en muchas ocasiones, desde el control de la malaria en Roma hasta la Industrialización.

De este modo, en 1969 el IWRB cambia su nombre para incluir también el término *wetlands*, pues ya se empezaba a reconocer y dar más importancia al hábitat que a las especies que lo habitaban. Es decir, el foco pasó de estar en los anseriformes (patos, gansos, cisnes, etc.) a los humedales en sí. Esto se vio reflejado en el propio nombre de la Convención, que ahora ponía primero a los humedales y luego a las aves acuáticas. La Convención fue llevada a cabo en la ciudad iraní de Ramsar, organizada por el director del Departamento de caza y pesca de Irán, Eskander Firouz. Así, se logró sobrepassar la barrera geopolítica de la Guerra Fría, que ya había frenado la firma por la invasión de Checoslovaquia por parte de la URSS que había jugado un papel importante en los proyectos preliminares de la mano del gobierno neerlandés.

La convención, después de firmada, tuvo dos enmiendas importantes, la de París en 1982 y la de Regina en 1987, la una antesala de la otra, y que cambiaron los artículos 6 y 7 relativos al uso racional de los humedales, que antes no estaba contemplado. Este cambio surgió sobre todo por la salida de la Convención de la visión conservacionista de la Europa desarrollada, pues se dieron cuenta que muchos de los nuevos miembros tenían humedales que eran activamente utilizados para la pesca, la caza, el acceso al agua y la agricultura, lo que obligó a un redireccionamiento en la cuestión del uso sostenible. En este sentido, cuando Colombia entró a la Convención en 1998, ya se habían dado lineamientos claro respecto al uso sostenible y la participación de los involucrados en la gestión de los humedales, cuestión que será abordada a profundidad en el capítulo II.

En resumen, Ramsar se constituyó como un punto culminante en un largo camino anterior, sobre todo iniciado por ornitólogos, que se basaba en la preocupante desaparición de los ecosistemas que habitaban las aves estudiadas, lo que también las hacía desaparecer a ellas. Se podría decir que fue un primer impulso basado en la preocupación científica por la desaparición del objeto de estudio, y que obligó al replanteamiento de las prioridades investigativas, así como amplió el campo de estudio. Posteriormente se iniciaron los esfuerzos para elevar la problemática a un nivel político, lo que desembocó en las acciones gubernamentales y la firma de la Convención. Y, finalmente, se dieron las reflexiones económicas, sociales y culturales posteriores al tratado, que obedecieron al encuentro de la visión conservacionista europea con realidades socioambientales muy distintas. Toda la historia de los antecedentes, la firma de la Convención y los logros posteriores se pueden encontrar en el libro *The Ramsar Convention on Wetlands: its History and Development* de G.V.T. Matthews (1993), en la *Introducción a la Convención sobre los Humedales* del *Manual de la Convención Ramsar* de 2016, y en el artículo de la FHB, “Los humedales de Bogotá y la Convención Ramsar” en *Los Humedales de Bogotá y la Sabana* de 2003.

⁴⁰ Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar, Unesco, 1971), art. 2.

conceptualizaciones y de procesos que no tuvieron en cuenta esta definición estándar internacional.

2) En la literatura científico-técnica colombiana actual se usa la acepción de “humedal” para referirse a un ecosistema que existe desde la formación y desaparición del Gran Lago Humboldt o Laguna de la Sabana, entre finales del Plioceno (hace 3 millones de años) y comienzos del Holoceno (hace 10 mil años) y donde también aparecieron ya los primeros paleoindios⁴¹. En este último caso, el uso y definición corresponden a criterios estrictamente ecológicos contemporáneos.

En la legislación colombiana no fue usada la palabra “humedal”, ni la definición de Ramsar, para referirse a los ecosistemas que hoy se entienden como tales, al menos, hasta principios de los 90. Por esto, en las leyes que se analizarán desde 1974 no aparece el concepto de humedal, sino que se usan otros nombres y referencias que posteriormente se integrarían a la concepción más amplia de “humedales”. En esos años se hablaba de pantanos, lagos, lagunas, estanques o depósitos naturales de agua, e incluso como meras tierras inundadas -o inundables-, que tenían definiciones y usos diferentes a los posteriormente enmarcados en la noción de “humedal”, pero que ya mostraban similitudes ecosistémicas que los agrupaban.

Siguiendo esta línea, es común encontrar referencias en textos antiguos, coloniales, decimonónicos o del propio siglo XX a ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, meandros y turberas para referirse a lugares que coinciden con los espacios que hoy se denominan con el nombre genérico de humedales⁴². Tal es el caso de Bogotá y la Sabana, donde numerosos escritos describen los grandes lagos, lagunas y pantanos que rodeaban la ciudad, y que hoy se entienden como humedales de tipo lacustre (lagos y lagunas) y palustre (pantanos)⁴³.

⁴¹ Para más información sobre este proceso geológico y la historia natural de Bogotá, en relación con los humedales, puede consultar el artículo de Thomas van der Hammen, “Los humedales de la Sabana: origen, evolución, degradación y restauración” en *Los Humedales de Bogotá y la Sabana* de 2003.

⁴² Fundación Al Verde Vivo, “III. Humedales. Presenta: Ministerio de ambiente”, En 2do Encuentro de Ríos, Lagos y Lagunas de Colombia y del Mundo: Síntesis de las ponencias (Bogotá: Fundación al Verde Vivo, 2000), 153. Desde 1971, en Ramsar, se les considera a todos estos ecosistemas con este nombre general.

⁴³ Textos de este estilo se pueden encontrar en las descripciones de Bogotá y el Altiplano cundiboyacense que hacían Manuel Ancizar en 1850, como relata Van der Hammen en el *post escriptum* del volumen 1 de *Los Humedales de Bogotá y la Sabana*, o en la comisión corográfica en 1856. También en la asignación de ejidos coloniales por Nicolás de Federman, explicada por el historiador Fabio Zambrano, como señala el antropólogo Jaime Hernández en el artículo “Recuperación de humedales y gestión social: procesos de construcción de ciudadanía a través de proyectos del Acueducto de Bogotá”, 2003. Un caso interesante es el

Incluso, se cuenta con un término precolombino para referirse a estos lugares, y que es posible rastrearlo como de uso común incluso a finales del siglo XX: el vocablo muisca “chucua”⁴⁴.

Los actores detrás de la redacción del CRN

En términos de la legislación, y de su relación con los procesos de desarrollo urbano, podría afirmarse que es posible situar más claramente el inicio de lo que hoy se conocen como humedales en Colombia, bajo sus connotaciones jurídico-legales y científicas contemporáneas, en el Código Nacional de Recursos Naturales (CRN) de 1974.

Este código representó la base jurídica ambiental en Colombia, y en cierto sentido fue el primer código ambiental de Latinoamérica⁴⁵. Fue resultado del trabajo de Julio Carrizosa Umaña, ingeniero civil de profesión y reconocido ambientalista, que en ese momento era director del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), quien lideró la construcción del Código desde el inicio⁴⁶. El INDERENA había sido creado en 1968 con la intención de reglamentar y proteger los recursos naturales del país, estaba bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura y bajo su jurisdicción se encontraban los Parques Nacionales Naturales, delimitados y reglamentados finalmente en el CRN⁴⁷. La iniciativa de la creación del Código, de hecho, surgió de dos importantes personajes: el entonces ministro de agricultura, Hernán Vallejo Mejía, abogado, economista y político conservador, que, además, también en 1974, participó en la creación de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) e incrementó como nunca la producción y exportaciones ganaderas y agrícolas a través de políticas de tecnificación agropecuarias⁴⁸. Y, por otro lado, de Mario Latorre Rueda, abogado y politólogo de la Universidad del Rosario,

del alemán Alfred Hettner que en 1892 describía su viaje por la Sabana y la dinámica económica alrededor de los lagos de Santafé, caso parecido al del viajero John Steward en 1837 y su descripción de Soacha.

⁴⁴ Según el Diccionario de Americanismos de la RAE, viene del muisca *chubcua* y significa lugar para la pesca.

⁴⁵ Luz Helena Sarmiento Villamizar, introducción a *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*, compi. Atuesta & Rojas (Bogotá, MinAmbiente, 2014), 5.

⁴⁶ Manuel Rodríguez Becerra, “Inderena, el gran pionero de la gestión ambiental en Colombia”, en *Memoria del primer ministro de medio ambiente. Tomo I* (Bogotá: MinAmbiente, 1994), 94.

⁴⁷ Julio Carrizosa Umaña, “40 años del Código”, en *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente* (Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014), 10.

⁴⁸ “Falleció Hernán Vallejo Mejía”, *El Tiempo*, 21 de febrero de 1993, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-50092>

que en ese momento era profesor de la Universidad Nacional, de la cual llegó a ser decano y rector durante el gobierno de Misael Pastrana y Alfonso López Michelsen⁴⁹. De hecho, Latorre pertenecía al Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), que seguía las ideas de Michelsen y se oponía al Frente Nacional⁵⁰ en términos políticos y, probablemente, también respecto a las ideas sobre desarrollo.

El Código fue redactado primero durante el gobierno de Pastrana, pero no fue sino hasta la presidencia de Michelsen que éste mismo ordenó su revisión jurídica, a cargo de Álvaro Esguerra, para poder expedir el Decreto-Ley. Esta revisión eliminó los aspectos reglamentarios y de sanciones, lo que debilitó la aplicación del Código y las conceptualizaciones sobre el ambiente que había realizado el equipo de Carrizosa Umaña⁵¹.

El equipo de Carrizosa estuvo conformado en su mayoría por abogados, algunos de los cuales hacían parte del INDERENA o llegaron a ocupar la dirección de este. Por ejemplo, está el caso de Margarita Marino, la cual fue directora del Instituto por tres años y teorizó a profundidad sobre el lugar de la naturaleza en el desarrollo. Se le considera como una pionera en la legislación ambiental colombiana, y fue de las primeras en usar el concepto de ecodesarrollo, que se transformaría después en el de desarrollo sostenible⁵². Su papel fue tan relevante en el ámbito jurídico ambiental que en 1983 integró el grupo de 18 expertos de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU que redactó el texto Nuestro Futuro Común (1987) y que se usó como base para la Declaración de Río 92 sobre Desarrollo Sostenible⁵³ -esto terminaría derivando en la creación del Ministerio de Ambiente en 1993-.

También fue destacada la participación de Imelda Gutiérrez Correal, abogada de profesión, que en 1974 era la secretaria general del INDERENA, cuya participación en la redacción del Código se centró en los aspectos teóricos y conceptuales del ambiente en la legislación

⁴⁹ Rodríguez, “Inderena, el gran pionero”, 94.

⁵⁰ “Mario Latorre Rueda”, Enciclopedia de Banrepcultural, revisado el 23 de marzo de 2025, https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Mario_Latorre_Rueda

⁵¹ Rodríguez, “Inderena, el gran pionero”, 95.

⁵² María Molano, “Margarita Marino de Botero: Primera mujer defensora del medio ambiente en Colombia”, Fundación Natura (blog), mayo 17, 2022, <https://natura.org.co/margarita-marino-de-botero-primera-mujer-defensora-del-medio-ambiente-en-colombia/>

⁵³ Margarita Marino, “A propósito de la historia ambiental en Colombia”, Credencial Historia, no. 402 (2023), <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-402/margarita-marino-de-botero>

colombiana. Su contribución fue fundamental para la construcción del capítulo de sanciones, que fue finalmente eliminado, y para el establecimiento de un parteaguas legislativo, la concepción del ambiente como un patrimonio común y la responsabilidad tanto del Estado como de los particulares de preservarlo⁵⁴.

El Código se basó en muchos de los principios establecidos en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972, tanto en lineamientos técnicos como jurídicos⁵⁵. Por ejemplo, retoma el lugar de interrelación entre el humano y el espacio que habita, así como la importancia del ambiente para el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico. A su vez, muchos de los que estuvieron involucrados en la construcción del Código, como los ya mencionados Hernán Vallejo e Imelda Gutiérrez, participaron tanto en la redacción de la Constitución de 1991 como en la Ley 99 de 1993, que creaba el Ministerio de Ambiente en reemplazo del INDERENA. Esta ley, a su vez, también estaba basada en un nuevo lineamiento internacional, el de la Declaración de Río en 1992 sobre desarrollo sostenible.

Además, el primer ministro de ambiente fue Manuel Rodríguez Becerra, ingeniero industrial de profesión, quien también fue el último director del INDERENA y trabajaba con muchos del equipo de redacción de Carrizosa Umaña, como la propia Imelda Gutiérrez. Es decir, se puede hallar una continuidad en la gestión ambiental colombiana desde el Estado, pues muchos de los que hicieron los grandes cambios en el 74, volvieron a aparecer en la Constitución del 91 y en la creación del ministerio en el 93, con principios teóricos y conceptuales que llevaban desarrollando desde principios de la década del 70. Esta continuidad, incluso, se puede ver reflejada en las acciones y políticas ambientales en el caso de la Sabana de Bogotá, pues tanto Carrizosa Umaña como Rodríguez Becerra tenían una afinidad con esta región. De hecho, el propio Carrizosa declaró en su momento: “La Sabana de Bogotá está ya urbanizada mentalmente, aunque no se hayan trazado las calles, porque sus propietarios no tienen interés en ganar unos centavos por la leche, la cebada o el trigo,

⁵⁴ Laura Santacoloma, “El lado femenino del derecho ambiental colombiano: Imelda Gutiérrez,” Dejusticia (blog), enero 25, 2021, <https://www.dejusticia.org/column/el-lado-femenino-del-derecho-ambiental-colombiano-imelda-gutierrez/>

⁵⁵ Sarmiento, introducción a *Código Nacional de Recursos Naturales*, 5. Para más información acerca del contenido de la Conferencia de Estocolmo visite el documento en línea: <https://docs.un.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>

siendo que a la vuelta de la esquina están los millones de la urbanización”⁵⁶. Con esto dejó en claro su postura y visión frente al desarrollo urbano en la región, dentro de la cual está claramente incluida la cuestión de los humedales.

La primera legislación sobre protección de depósitos naturales de agua

El CRN consagró por primera vez un cuerpo legislativo unificado y claro sobre los recursos naturales del país y su gestión por parte del Estado. En él se recopiló y estandarizó la legislación sobre aguas en Colombia, al declarar las riberas, los cauces naturales de los ríos y los depósitos de agua como bienes de uso público, y por lo tanto, inalienables, inembargables e imprescriptibles. Asimismo, se incluyen dentro de esta categoría los lechos de depósitos naturales y las playas marítimas, fluviales y lacustres, lo que más adelante constituiría la base jurídica para la protección de los humedales en Bogotá. Además, el literal D) estableció una franja de 30 metros de ancho paralela a la línea de mareas máximas o al cauce permanente de ríos y lagos, que sería fundamental para la legislación posterior sobre las llamadas “rondas”. Pero, aunque ya se reconocían ecosistemas de inundación al mencionar depósitos naturales y playas lacustres, el término “humedal” aún no figuraba en la legislación ni en la literatura académica colombiana. Al no existir el concepto de humedales en Colombia, el CRN no se aplicó estrictamente a estos cuerpos de agua y se generó un vacío legal. Por esto, se siguieron realizando actividades como la apropiación de estas franjas por medio de rellenos y urbanización, en los lugares que hoy entendemos como humedales, sin sanciones jurídicas.

Con el CRN parece reconocerse una posible defensa de los cuerpos de agua, entendidos hasta entonces como “lechos y depósitos naturales de agua” o como lagos, lagunas y pantanos. Lo significativo del Código está en ese primer reconocimiento de nociones que posteriormente se integrarían a la concepción científico-jurídica de “humedales”, de espacios que no tenían ley ni nombre, pero que desde ese momento eran bienes públicos inalienables. Sin embargo, estos espacios se limitaron al Derecho de Aguas -rama del ordenamiento jurídico relacionada con la gestión de las aguas territoriales y los conflictos hídricos⁵⁷- por lo que el carácter de

⁵⁶ Byron Calvachi, “Una aproximación al conocimiento actual de humedales, lagos y embalses de Bogotá y la Sabana”, en *Los Humedales de Bogotá y la Sabana* (Bogotá: Acueducto de Bogotá, 2003), 186.

⁵⁷ La abogada María del Pilar García Pachón publicó en la Universidad Externado una serie de libros dedicados a tratar esta cuestión.

bien de uso público y su protección parecía limitarse únicamente a la zona acuática de esos “lechos y depósitos”. Esto cambiaría y se ampliaría más adelante con el desarrollo de la legislación ambiental en la Capital, pues el Código sirvió de base jurídica para la legislación distrital⁵⁸, sobre todo respecto al régimen de rondas.

Ahora bien, aunque el CRN fue la base desde la que se partió para la defensa de los ecosistemas, la jurisprudencia distrital ya venía desarrollando su propia legislación en esta materia antes de 1990. Por ejemplo, ya el Decreto 1541 de 1978 había ratificado un principio de la legislación colombiana relativo a esta cuestión: que es nula toda acción o transacción hecha por propietarios en los cuales existan o por los cuales corran aguas de dominio público o se beneficien de ellas al incluirlas en actos o negocios de cesión⁵⁹. Con base en el CRN, distintos cuerpos de agua de la Capital pudieron haber entrado en esa categoría de aguas de dominio público, por lo que se desarrolló una legislación distrital alimentada por el CRN que sería fundamental para la posterior protección de los humedales en los 90.

Por ejemplo, cuando a principios de los 90 salieron a flote distintos conflictos legales respecto a los que ya se comenzaban a denominar humedales de Bogotá, que involucraban a urbanizadores ilegales, entidades ambientales y comunidades aledañas, se utilizaron las bases del CRN para darle un primer sustento legislativo a la protección de los cuerpos de agua. Para estas defensas, se tuvo en cuenta el hecho de que había tierras permanentemente inundadas, pantanos o chucuas, que, tratándose de aguas estancadas, tendrían el mismo trato que las aguas de uso público y sus cauces. En esas disputas, quienes buscaban defender la noción de bien de uso público de los terrenos inundables e inundados apelaron primero al Código Civil (1873) en el artículo 723, que dictaba: “Si una heredad ha sido inundada, el terreno restituido por las aguas, dentro de los diez años subsiguientes, volverá a sus antiguos dueños”, pero, en caso contrario, pasarían a ser propiedad del Estado y bien de uso público⁶⁰.

Así, en estos procesos jurídicos que empezaron a surgir en la década del 90, se tomaron las características ecosistémicas de los humedales reconocidas en ese momento, como la facilidad para inundarse y conectarse con el cauce de un río, para justificar la obligatoriedad

⁵⁸ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 6.

⁵⁹ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 7.

⁶⁰ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 7.

de protección y conservación por parte del Estado. En segunda instancia, los defensores apelaron al literal B) del CRN, que califica como bienes de uso público “el lecho de los depósitos naturales de agua” y al literal D), que estableció el ancho de las rondas de protección de los cuerpos de agua. Con este sustento jurídico es que se pudo fortalecer la protección de los humedales en los 90, pero sobre todo adaptar el régimen de rondas al ámbito urbano.

Las rondas: ampliando la relación espacial y jurídica entre tierras, aguas y propiedad

El concepto de “ronda”, entendido como un primer acercamiento a los cuerpos de agua que trasciende sus cauces y reconoce la premura por proteger sus funciones ecológicas, se consolidó y complejizó especialmente en el contexto urbano. Allí, este concepto debió adaptarse a las demandas simultáneas de conservación ambiental, provisión de vivienda y expansión de servicios públicos, en un escenario marcado por un acelerado desarrollo urbano. Esta tensión entre protección ecológica y crecimiento urbano exigió una aplicación del concepto que buscara equilibrar los intereses ambientales con las dinámicas propias del crecimiento de Bogotá.

Tanto para las leyes del Distrito posteriores a 1974 como para el CRN, el término “ronda” correspondió en parte al de ribera, tanto de los cauces como de los depósitos naturales o artificiales de agua. Era la zona más cercana a la playa o borde superior de un cauce. Es decir, la zona contigua a la extensión máxima de la playa o a la del borde inundable en contacto directo con el cuerpo de agua. En este sentido, se contemplaron como zonas que no estarían atadas a las dinámicas de crecimiento o decrecimiento de los cauces o depósitos de agua, y, por tanto, tendrían características distintas en zonas urbanas o rurales. Hasta cierto punto, puede decirse que la ronda fue concebida como un elemento pensado para la hidrografía urbana. Esto se debe a que el tipo de relacionamiento, las dinámicas de poblamiento, el uso del suelo y la construcción varían significativamente entre una ribera urbana —caracterizada por una alta densidad de asentamientos humanos— y riberas despobladas, donde los impactos económicos y sociales de fenómenos como inundaciones o desbordamientos son mucho menores o incluso inexistentes⁶¹. Un primer caso de delimitación de rondas es el del literal

⁶¹ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 10-11

D) del CRN, que como ya se indicó, incluye una faja de 30 metros perpendiculares a los máximos de las dinámicas hídricas. La inclusión de la noción de régimen de rondas (toda la legislación sobre rondas) para el caso de los humedales será fundamental, pues será el primer paso para que en el futuro se viera a los humedales más allá del cuerpo de agua, y también iniciaría las primeras demarcaciones de protección de estos ecosistemas.

La siguiente vez en que se incluyó el concepto de ronda en el caso urbano fue con el Acuerdo 7 de 1979, del Consejo de Bogotá, “por el cual se define el Plan de Desarrollo Integrado”⁶². Se refirió ampliamente al concepto de ronda como aquella “área de reserva ecológica no edificable, de protección y control ambiental o ecológica, localizada a lo largo de ambos costados de ríos o quebradas”, que además debía ser definida por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá bajo conceptos técnicos y estudios del Departamento Administrativo de Planeación. Estas rondas no podrían ser edificadas ni rellenadas y se establecieron como zonas de reserva⁶³.

Este decreto fue ampliado con el 1152 de 1984, expedido por el alcalde Mayor, en el que se definieron los parámetros técnicos, urbanísticos, paisajísticos y ambientales para recuperar y adecuar las zonas de ronda. Por un lado, se delimitó el ancho de las áreas de control ambiental en mínimo 10 metros, pues el CRN dictaminó un máximo de 30 metros, pero no un mínimo claro. Y, por otro, se definieron estándares urbanísticos para el desarrollo de construcciones aledañas a las rondas como: la integración de las fachadas con la ronda, la construcción de vías públicas y peatonales para diferenciar las rondas de los terrenos urbanizables, arborización, senderos, iluminación, puentes, etc.⁶⁴

⁶² Sobre las características de este plan y el acuerdo en general consulte la tesis de maestría de Norma Ramírez, *El Reemplazo de la Planeación Urbana por la Norma Urbana en Bogotá durante la década del 70* (2020). Por lo demás, el presidente del Consejo en este momento era Gerardo Bernal Castaño, también perteneciente al MRL de Michelsen, el alcalde de Bogotá era Hernán Duran Dussan, un importante político liberal que fue ministro de educación en la presidencia de Michelsen y luego ocupó la alcaldía en 1978. Por último, el director del Departamento de Planeación era René Verswyvel, economista, que se caracterizó por la renovación urbana extrema durante su gestión. Su actuación puede verse reflejada en el caso abordado por la tesis de pregrado de Stephanie Sarmiento, *Santa Bárbara, el barrio que no soportó las tempestades*, publicada en el 2015 por la Universidad del Rosario.

⁶³ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 12.

⁶⁴ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 12.

La ampliación del alcance de las rondas: de ríos y quebradas a embalses y lagunas

Sin embargo, el gran cambio se da con el decreto 1106 de 1986, también procedente del alcalde Mayor, Rafael de Zubiría Gómez, médico, y el entonces director del DAPD, Luis Fernando de Guzmán, que posteriormente sería director del IDU y estaría irónicamente envuelto en polémicas por sus intentos de construir en los cerros orientales de Usaquén. Este acuerdo derogó el decreto anterior y desarrolló la definición de Ronda y los elementos que la componen, siendo estos: a) el cauce natural y b) la Ronda hidráulica de: ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales. Por lo que se amplió de manera significativa el alcance y la definición de 1979, que sólo acogía a ríos y quebradas. La ronda hidráulica se definió así:

la zona de reserva ecológica no edificable de uso público, constituida por una faja paralela a lado y lado de la línea del borde del cauce permanente de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales, hasta 30 metros de ancho, que contempla las áreas inundables para el paso de las crecientes no ordinarias y las necesarias para la rectificación, amortiguación, protección y equilibrio ecológico.⁶⁵

Como se ve, se amplió de manera significativa el alcance y la definición de 1979, que sólo acogía a ríos y quebradas. Además, se establece el concepto de zona de manejo y preservación ambiental como contigua y adicional a la Ronda, que estaría conformada por cesiones tipo A (cesiones gratuitas de urbanizadores a los municipios para ampliar el espacio público)⁶⁶. En este punto, el tratamiento de las rondas como bienes de uso público es mucho más evidente, y parte desde lo dispuesto en el CRN hasta la transcendencia en el marco distrital con la ampliación del alcance a lagunas, embalses y pantanos, ecosistemas que posteriormente serían definidos como humedales. De este modo, se va consolidando, en términos no sólo ecológicos, sino también jurídicos, la construcción de una idea de humedal como ecosistema anfibio. Es decir, un cuerpo de agua que además supone también del área terrestre que lo rodea y sujeto de protección por parte del Estado.

En esta sección se vio cómo, aun no existiendo el concepto de humedal como tal, se desarrollaron corpus, conceptos y dimensiones jurídicas que sentaron las bases para la defensa posterior de los ecosistemas de humedal. El ejemplo queda claro en la progresiva legislación sobre los cuerpos de agua que después serían entendidos como humedales, y en

⁶⁵ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 13-14.

⁶⁶ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 13-14.

la protección de las zonas terrestres aledañas a estos depósitos naturales bajo la figura de rondas de protección. Este concepto, explorado principalmente en el caso urbano de Bogotá, se mantiene vigente hasta la actualidad y permitiría la ampliación gradual de la concepción de los humedales como ecosistemas anfibios, en permanente relación con el espacio urbano y la ciudadanía. En la siguiente parte se explorará la incorporación del ambiente en el desarrollo urbano, su planificación y, sobre todo, la introducción del concepto “humedal” en el contexto colombiano a partir del análisis del caso del Distrito de Riego La Ramada.

EL HUMEDAL EN DISPUTA: PLANIFICACIÓN URBANA, SABERES TÉCNICOS, TENSIONES INSTITUCIONALES Y NUEVOS CONCEPTOS

Esta segunda parte del capítulo aborda la transición de las lagunas, pantanos, depósitos naturales de agua, etc., como simples cuerpos hídricos a ecosistemas urbanos y bienes de uso público estratégicos, en medio de los cambios en la planificación urbana. Aquí aparecen por primera vez definiciones técnico-ecológicas del humedal, y se amplía el marco legislativo de protección. De este modo, se abordarán 3 aspectos principales: primero, las leyes de planeación urbana en Bogotá que le dieron forma a los planes de desarrollo y fortalecieron el papel de la cuestión ambiental urbana y la gestión de los humedales en los 90. Segundo, la transformación de la planeación del desarrollo ambiental y el lugar de los humedales y ecosistemas similares en los planes de desarrollo de Bogotá desde los 70. Y, por último, la entrada del concepto “humedal” en el contexto nacional en 1989 a partir del caso del Distrito de Riego La Ramada

La nueva planeación del desarrollo urbano y el espacio público natural como antesala a los “humedales”

En esta sección se analizará cómo la transformación de la planeación del desarrollo urbano nacional, a partir de la Ley 9 de 1989, tuvo un impacto decisivo en la configuración y distribución espacial de las ciudades colombianas. En el caso de Bogotá, esta reforma consolidó la inclusión del espacio público verde como un componente esencial del desarrollo urbano. Esta nueva perspectiva incrementó el interés del Distrito de proteger los ecosistemas urbanos, concebidos como una respuesta a la escasez de espacio público. En este contexto, los ecosistemas que pronto serían reconocidos formalmente como humedales —ya considerados en normativas ambientales previas, como las relativas a las rondas hídricas— comenzaron a ser valorados como elementos clave en los procesos de reestructuración y

planificación urbana. Como consecuencia, el Distrito empezó a crear y fortalecer instituciones encargadas de esta tarea, entre ellas el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la Corporación Autónoma Regional (CAR), con el fin de alinearse con las políticas nacionales cada vez más cercanas al desarrollo sostenible y el ambientalismo desde el Estado.

En ese sentido, el siguiente gran salto que se da en términos legislativos ambientales es la expedición de la ley 9 de 1989 de Reforma Urbana. Esta ley fue defendida por el propio presidente de la República en ese momento, Virgilio Barco, como prioritaria en la legislación urbana⁶⁷. Aquí, se prioriza la elaboración desde cada municipio de los Planes de Desarrollo bajo estrictas y modernas formas de planeación urbana. Así, se establece una nueva definición de espacio público en el artículo 5:

el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.⁶⁸

En ese sentido, dado que los bienes de uso público como el agua dependen para su conservación y existencia de Rondas de protección, éstas entran en las leyes de protección y regulación de espacios públicos, además que se dispone la acción popular como elemento constitucional de defensa de estos espacios (artículo 8)⁶⁹.

Un elemento importante es la designación, en el capítulo III de esta ley, de las normas para la enajenación voluntaria o expropiación de predios con los fines de protección ambiental, reubicación por riesgos, ampliación de espacio público, etc.⁷⁰. Es decir, parece ser que en este punto las regulaciones sobre desarrollo urbano contemplan el establecimiento de zonas de protección ambiental por encima, incluso, de los derechos de propiedad o de las empresas de urbanización, siempre que estuvieran contempladas en los planes urbanísticos. De hecho, señala la fuente que dos sentencias de la Corte Constitucional afirmaron en 1989 que la urbanización es un hecho social de vasta trascendencia, que surge de la modernidad de los

⁶⁷ Fernando Galvis Gaitán, *El municipio colombiano*, 4ª ed. (Bogotá: Temis S.A., 2007), 116.

⁶⁸ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 15.

⁶⁹ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 15.

⁷⁰ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 15.

asentamientos humanos y del aprovechamiento del espacio. En ese sentido, se apela a que la función social de la propiedad debe estar atada a las disposiciones de los planes de desarrollo urbano de cada lugar, atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico, social y de protección ambiental contenidas en los estos planes. Por supuesto, se recalca que, salvo la figura de extinción de dominio, el derecho a la propiedad sigue siendo inviolable y se debían contemplar las respectivas indemnizaciones⁷¹.

Esta ley funcionó como base para una serie de transformaciones futuras relacionadas con el ordenamiento de la ciudad. La primera de ellas en materia ambiental es la que sucede con el Acuerdo 6 de 1990, “por medio del cual se adopta el estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá”, que derogó prácticamente todas las disposiciones del Acuerdo 7 de 1979, a excepción de las que el propio Acuerdo 6 siguió usando. En ese sentido, mantiene la definición de zona de ronda como zona de uso público de extensión hasta de 30 metros de ancho, así como el deber de la E.A.A.B. de demarcar y acotar las rondas y velar por su preservación.

El Acuerdo consagra a las “zonas de manejo ambiental”, definidas en el artículo 142 como “la zona contigua a la ronda, que contribuye a su mantenimiento, protección y preservación ambiental, establecida con el fin principal de garantizar la permanencia de las fuentes hídricas naturales”, como pertenecientes al espacio público, aunque no pertenezcan a la ronda y no sean, por tanto, bienes de uso público, además de no asignarles una extensión específica. Estas zonas debían ser demarcadas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital con base en los estudios técnicos del Acueducto. Por su parte, se estableció una zona de manejo especial para el Río Bogotá que sumaría, junto a la ronda hidráulica, una franja de 300 metros a lo largo del río. Esta comprendería también las aguas para lagunas de amortiguamiento (función ecológica de los humedales) y de rectificación del río. En general, se establece que estas zonas no se podrían encerrar de tal forma que impidieran el disfrute paisajístico por parte de la ciudadanía⁷². Queda claro, pues, que la delimitación de las tierras inundables bajo protección legal del Estado se extendía, con la noción de “zonas de manejo

⁷¹ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 16-17.

⁷² DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 17-18.

ambiental”, más allá de los 30 metros con que desde 1974 se delimitaron las rondas, por lo que esto sería un aporte exclusivo de la gestión distrital sobre humedales urbanos.

La segunda se puede ver reflejada en el Acuerdo 9 de 1990, que crea el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), que incluye entre sus funciones “fomentar el ejercicio de acciones populares encaminadas a la preservación del Patrimonio Natural y a la defensa de los intereses colectivos del espacio público y de las normas que regulan el desarrollo urbano y regional”. Este departamento se creó con la intención de desarrollar y vigilar la aplicación del Plan de Gestión Ambiental y preparar las medidas para su aplicación en el Distrito Especial. Este plan estaría basado en la siguiente definición de gestión ambiental: “el conjunto de acciones y actividades dirigidas a mejorar, de manera sostenible, la calidad de vida de los habitantes del Distrito Especial”⁷³. El DAMA pasaría a ser la cabeza de la gestión ambiental del distrito y el puente entre las comunidades y el Distrito, en especial, en relación con los humedales, caso que analizaremos más adelante en el capítulo.

La transformación y el lugar de los conceptos de ambiente y humedal en los planes de desarrollo de Bogotá hasta 1997.

La cuestión ambiental también estuvo más claramente presente en los planes de desarrollo nacionales y distritales a partir de 1974. Como se explicó anteriormente, el INDERENA era la entidad encargada del manejo y planificación de los recursos naturales de la nación, categorizados por el Estado como esenciales para el desarrollo del país. Así consta en el artículo 2 del CRN: “Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos”⁷⁴. Ciertamente, la entidad nace en un contexto de profesionalización de los saberes técnicos del desarrollo, dirigidos a racionalizar y planificar la organización y papel del Estado en todo el ordenamiento nacional⁷⁵.

⁷³ Colombia, Consejo de Bogotá, Acuerdo 9 de 1990 por el cual se crea el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, Aprobado el 10 de junio de 1990, arts. 1, 2 y 4. Esta definición de gestión ambiental ya da una idea de desarrollo urbano sostenible.

⁷⁴ Colombia, Decreto 2811 de 1974, “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, aprobado el 18 de diciembre de 1974, art. 2.

⁷⁵ Para más información sobre el proceso de consolidación de la planeación del desarrollo en Colombia, ver la tesis de Andrés Pérez Carvajal, *Pensando el futuro: la planeación en Colombia entre 1950 y 1970*, de 2018. En esta tesis se traza un paralelismo de la historia de la planeación del desarrollo en Colombia con los procesos de consolidación de una planeación ambiental, muy ligadas entre sí. Es decir, en la planeación nacional se experimentaron disputas entre entidades estatales por el poder de la planeación, resistencias a los nuevos

Así, en la administración de Carlos Lleras Restrepo se crea el Instituto, bajo el decreto 2420 de 1968, al mismo tiempo que el Ministerio de Agricultura. En este documento se encuentran los objetivos de la entidad, destacándose el primero: “Reglamentar el uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables del país”. Para después enfocarse en: “Delimitar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de las aguas, los bosques, los suelos y la fauna”; y luego, “adelantar las actividades y obras necesarias para la mejor conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables”⁷⁶. De una forma u otra, se podría concluir que las dos principales visiones gubernamentales sobre los recursos naturales, no necesariamente excluyentes entre sí, eran las de útiles y aprovechables para el desarrollo y, por tanto, necesitados de planeación y conservación estratégica por parte del Estado.

Este proceso también puede ser entendido desde la propia transformación de la planificación del desarrollo en Colombia, los saberes técnicos y jurídicos relativos al ambiente y desde las 3 etapas del ambientalismo en el Estado Colombiano que propone Ernesto Guhl. Estas etapas, presentadas en el libro *La Gestión Ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?*, coescrito con Julio Carrizosa Umaña y Pablo Leyva, recogen la transición del papel y la gestión del ambiente en la planificación estatal. En específico, se habla de 3 estadios: la etapa conservacionista, la etapa del desarrollo sostenible y la gestión ambiental integral, y la etapa de la privatización de la gestión ambiental⁷⁷.

Las etapas del ambientalismo en Colombia y la transformación de la planificación del desarrollo del ambiente.

La primera etapa se caracterizó por la visión gubernamental de la naturaleza como algo que debía ser conservado -en una especie de burbuja prístina- y que pertenecía a lo rural. La conservación fue considerada como una responsabilidad del Estado, sobre todo por el influjo

modelos, inserción de saberes técnicos traídos del extranjero y capacitación en nuevas ciencias, financiación internacional y apropiación de los modelos de planeación bajo nuevos parámetros y enfoques nacionales. Del mismo modo, sucedió, como se verá en la sección, con la planeación del ambiente, que derivaría también en el lugar y tratamiento de los humedales en los Planes de Desarrollo de Bogotá.

⁷⁶ Colombia, Decreto 2420 de 1968, “Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario”, aprobado el 24 de septiembre de 1968, art.23.

⁷⁷ Ernesto Guhl y Pablo Leyva, *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* (Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2015).

de los ecosistemas en la salud pública, en especial del agua⁷⁸. Es así como nace el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) en 1968 y se le designan la creación y delimitación de los Parque Nacionales Naturales. El CRN es un producto también de la visión de esta institución, pues establece qué ecosistemas y en qué medida debían ser conservados y explotados. Sin embargo, como señala Guhl:

Las tensiones entre medio ambiente y desarrollo continuaron aumentando en la medida en que aumentaban las necesidades de una población en rápida expansión, al igual que las necesidades resultantes de una mejora en la calidad de vida de grandes grupos de población y su concentración en conglomerados urbanos. Los impactos de las actividades socioeconómicas sobre el medio ambiente superaron los logros de la gestión inspirados en la visión conservacionista y crearon la necesidad de abordar la relación sociedad-naturaleza de una manera diferente, más sistémica y más compleja⁷⁹.

Es así como la gestión se mueve hacia el plano del desarrollo sostenible, consolidado como concepto en 1987 en la Comisión Mundial para el Desarrollo y el Medio Ambiente, y que atañe, básicamente, al desarrollo que satisface las necesidades presentes sin comprometer las del futuro⁸⁰. Aquí, el papel del Estado se esperaba mucho más determinante por parte de los ambientalistas, tanto académicos como políticos, pues los bienes y servicios ecosistémicos comenzaron a ser vistos desde el Estado como bienes públicos. Así, la idea de los ambientalistas consistía en que la creación de marcos jurídicos internacionales en convenciones se transformaría, *a posteriori*, en leyes y normas dentro de cada contexto nacional⁸¹. Bajo estos principios fue que se orientó la Cumbre de Río en 1992, la cual influyó fuertemente en la creación del MinAmbiente en 1993 bajo la ley 99. Guhl menciona que desde 1987 se vivió una edad dorada en la gestión ambiental colombiana por causa de estos movimientos ambientales globales, que fueron siempre el primer lugar donde se discutieron estos temas antes de integrarse y conflictuar con los marcos locales de interpretación, como el colombiano⁸². Un caso ilustrativo de esta tendencia será explorado en el segundo capítulo con la introducción del Convenio Ramsar en la gestión de los humedales de Bogotá desde 1997.

⁷⁸ Guhl y Leyva, La gestión ambiental en Colombia, 30.

⁷⁹ Guhl y Leyva, La gestión ambiental en Colombia, 31.

⁸⁰ Guhl y Leyva, La gestión ambiental en Colombia, 31.

⁸¹ Guhl y Leyva, La gestión ambiental en Colombia, 31.

⁸² Guhl y Leyva, La gestión ambiental en Colombia, 37.

Varios logros ambientales se destacaron desde entonces, comenzando por la Constitución de 1991, que ya designaba el desarrollo sostenible como el modelo a seguir como país⁸³. La siguiente gran meta fue la institucionalización de lo ambiental en el Ministerio de Medio Ambiente, sacando la naturaleza del espacio reducido de lo rural en el MinAgricultura. De ahí en adelante se pueden destacar la variedad de normas ambientales y de creación de áreas protegidas, así como el lugar de todo esto en la “conciencia colectiva” y la acción local ambiental, que empezó a tomar fuerza en este periodo. En el caso de los humedales, es evidente que la explosión en materia legal, académica y de gestión efectiva se dio en este periodo, como se muestra a lo largo del capítulo.

La última etapa, de privatización de la gestión ambiental, inicia, según Guhl, en 2003, cuando el Ministerio de Medio Ambiente pasa a llamarse Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Esta etapa se caracteriza por una nueva transformación entre desarrollo y ambiente que Guhl describe así:

el medio ambiente sano deja de entenderse como un límite racional a los impactos de las actividades del desarrollo y se convierte en un espacio para la gestión del sector privado y la realización de negocios. Así, el modelo económico mercantilista ha ido absorbiendo lo ambiental, dando paso a una visión utilitaria del medio ambiente, y la empresa privada reemplazó al estado en el papel de liderar el paso hacia la sostenibilidad⁸⁴.

Para él, la absorción de lo ambiental por lo que llama “modelo de desarrollo mercantilista global” disminuyó la responsabilidad del Estado y lo relegó a lo puramente conservacionista, así como forzó el paso de la visión integral del ambiente por el “filtro del reduccionismo empresarial”. Las promesas de economías verdes y avances tecnológicos empresariales que disminuyeran los impactos de la producción mundial, para Guhl, fueron las excusas perfectas para flexibilizar las regulaciones e instrumentos de control, como las licencias ambientales, y debilitar las instituciones ambientales estatales⁸⁵.

Ahora bien, no es objeto de esta investigación refutar el argumento presentado aquí. En esta tesis se considerará a estas divisiones sólo como referencias cronológicas de la transformación de la política del desarrollo ambiental -y, por tanto, de los humedales- y no como un marco historiográfico de interpretación de los cambios en la política ambiental, pues

⁸³ Guhl y Leyva, La gestión ambiental en Colombia, 36.

⁸⁴ Guhl y Leyva, La gestión ambiental en Colombia, 32.

⁸⁵ Guhl y Leyva, La gestión ambiental en Colombia, 33.

muchos de los principios presentados, sobre todo en la tercera etapa, podrían ser ciertamente rebatidos. Por ejemplo, el papel del Estado como principal figura en la política ambiental efectiva, sea objetivo político o sea afirmación histórica, es controvertido, pues, como en el caso de los humedales, este actor no fue ni el primero ni el más importante en la protección real de las chucuas; ese título se lo llevan las iniciativas privadas comunitarias.

Julio Carrizosa Umaña y la transformación de la planificación del desarrollo ambiental en sus obras académicas y políticas.

Un indicativo interesante de la transformación de la planificación ambiental podría ser el de la producción académica de Julio Carrizosa Umaña, padre del ambientalismo en Colombia, y de quien ya se ha hablado en este capítulo. Desde finales de los 60 y principios de los 70 se caracterizó por los estudios sobre el influjo de la geografía en la economía agraria y el comercio exportador: *Geografía para el desarrollo* (1970), o “Estudio semidetallado de suelos, para fines agrícolas, de los municipios de Plato y Ariguaní, departamento del Magdalena” (1971). Sin embargo, el primer documento en el que hablaría sobre la confrontación de las visiones entre desarrollo y conservación sería en 1972 con “Conservacionistas contra Desarrollistas”, o en “Ecodesarrollo y Comercio” de 1973. Así, sus trabajos seguirían desarrollando estas ideas en los años posteriores, marcando siempre temas pioneros como en *Papel de la Comunidad dentro del Ambiente Urbano* (1975) o en “Esquema para una Definición de Ecología” (1981).

La cuestión de la planificación del ambiente también fue recurrente en su bibliografía, sobre todo a partir de la década del 80, pues primero estableció la *Metodología para la consideración de la dimensión ambiental en los procesos de planificación* en 1981, de la mano del Departamento Nacional de Planeación, y luego en su libro *Planificación del Medio Ambiente* en 1982. En adelante, su obra se centró en el estudio ecológico del país, destacando los estudios sobre el Amazonas y Bogotá en 1989. Así mismo, al tiempo que la gestión ambiental del Estado migraba al desarrollo sostenible, Carrizosa hablaba de esto en *Cumbre Ambiental Mundial: el desarrollo cuestionado* (1992), *La política ambiental en Colombia: desarrollo sostenible y democratización* (1992) o *La Evolución del Debate sobre Desarrollo Sostenible* (1994). Pero es en 1997, con *Globalización y desarrollo desde una visión ambiental compleja*, cuando consolida su aportación teórica a la ciencia ambiental integral

con el concepto de *visión ambiental compleja*. Éste inserta lo ambiental dentro de un marco de comprensión profunda y holística de los problemas ambientales, considerándolos como entidades complejas y multifacéticas que requieren soluciones sistémicas. En su libro de 2001, *¿Qué es el ambientalismo?*, Carrizosa ofrece una solución al problema del reduccionismo conceptual del ambiente, que afecta las decisiones políticas sobre este y determinan el marco de gestión pública. A saber:

La visión ambiental compleja de la realidad se fundamenta en lo que se ha venido llamando el paradigma de la complejidad o el pensamiento complejo, la aproximación filosófica y científica que insiste en afrontar con la mayor valentía posible una visión no reduccionista y no simplificante explícita y consciente, en la que se acepta que vivimos en un mundo pleno de variables e interrelaciones, que nuestra visión no es nada diferente a una percepción subjetiva y que lo que llamamos causa es siempre el efecto de algo más que a su vez esta interrelacionado con otras variables⁸⁶.

Carrizosa caracteriza esta complejidad en 5 formas de ver las cosas: 1. Verlas profunda y ampliamente, sin olvidar el todo ni las partes. 2. Verlas con referencia a un deber ser estético y ético. 3. Ver sus interrelaciones actuales reales, desde las más fuertes y evidentes a las menos. 4. Verlas dinámicamente como partes de proceso de mediana y larga duración, reconociendo históricamente las estructuras determinantes, los efectos del azar y la manipulación planificada de las tendencias actuales. 5. Verlas con respecto hacia sus propios intereses en el espacio y el tiempo, incluyendo los contextos ideológicos de producción y las visiones propias que afectan el análisis, esto implica un respeto a lo que se estudia, sea la naturaleza o las personas⁸⁷.

De este modo, Carrizosa afirma que la cuestión ambiental en Colombia se ha visto profundamente afectada por esta comprensión conceptual del ambiente:

El Código colombiano no logró una definición acertada de ambiente, pero avanzó respecto de la identificación tradicional con la naturaleza, aportando la idea de elementos ambientales y estableciendo claramente la existencia de tres puntos de vista: lo ecológico (biofísico), lo económico y lo social.⁸⁸

Para él, era urgente integrar en ese momento aún más la definición de lo ambiental como algo construido, interrelacionado entre lo ecosistémico y lo cultural, un ambiente socioeconómico,

⁸⁶ Julio Carrizosa Umaña, *¿Qué es el ambientalismo?* (Bogotá, Pensamiento Ambiental Latinoamericano, 2001), 14.

⁸⁷ Carrizosa, *¿Qué es el ambientalismo?*, 14-15.

⁸⁸ Carrizosa, *¿Qué es el ambientalismo?*, 11.

que permitiera abordar lo ambiental desde nuevos enfoques y ampliara el alcance y la efectividad de los proyectos, para la cual se necesitaría de la ayuda de muchas más ciencias. Esto pudo haber sido muy importante para la gestión ambiental de los humedales, pues en este capítulo, y sobre todo en el segundo, se puede observar cómo tanto la definición, el estudio y las acciones propuestas para los humedales en los PMA resultaron de la interacción entre los componentes bióticos-ecosistémicos y las condiciones socioeconómicas de los territorios aledaños a cada humedal. Asimismo, es muy posible que Carrizosa haya aplicado sus investigaciones y teorías sobre el desarrollo y el ambiente en la formulación de políticas, principios y proyectos del INDERENA; un documento de 1984, que será analizado más adelante, tratará de mostrar esto.

La transformación de la planificación ambiental en los planes de desarrollo distritales antes de Ramsar.

La planeación del desarrollo ambiental, sin embargo, no se limitó al ámbito nacional. En cambio, al menos en el caso que atañe a esta tesis, se puede destacar la gradual incorporación del ambiente y los ecosistemas que hoy se entienden humedales en los planes de desarrollo de Bogotá desde 1974. Siguiendo la misma línea, los recursos naturales de Bogotá y la Sabana también se entendieron por parte de las entidades administrativas, aunque posiblemente por los actores privados también, como esenciales para el desarrollo de la ciudad. Fuera en materia de usos de los suelos para urbanización o agricultura, o en la provisión de servicios públicos como agua y alcantarillado, la cuestión ambiental y de los humedales se convirtió en un tópico cada vez más relevante para la ciudad.

Por ejemplo, ya en el Plan General de Desarrollo de Bogotá de 1975 se evidenció la incidencia del Código en la planificación urbana respecto al ambiente, pues en el Título III, relativo a las definiciones y características de las zonas sin desarrollar, se indica que los sectores no urbanizables “Son los terrenos sin desarrollar dentro del perímetro urbano y sanitario cuyas características ambientales se debe conservar, en los cuales no se permite la urbanización. Estos sectores comprenden las áreas verdes metropolitanas, las rondas de los ríos y las zonas aledañas a los canales”. La definición que se le da a las rondas es la de “extensiones longitudinales de los terrenos aledaños al curso de los ríos y quebradas que atraviesan la ciudad, comunican a los cerros orientales con el Río Bogotá y cumplen

funciones recreativas y ambientales”. Además, en el artículo 22 y 23 se contemplan las áreas de reserva forestal y reserva ecológica del Río Bogotá, destinadas a la conservación de los recursos naturales y el control ecológico de la ciudad. Este plan se concibió en el artículo 2 como “el resultado de un proceso continuo de planeación orientado a coordinar las acciones de los sectores público y privado dentro de unos criterios de equidad social”⁸⁹, y fue aprobado por el Consejo de Bogotá cuando era alcalde Alfonso Palacio Rudas, político liberal opositor del Frente Nacional.

Este plan es el resultado de la labor del recién reorganizado Departamento Administrativo de Planeación Distrital por el Acuerdo 1 de abril de 1975, establecido como un organismo investigativo con el fin de definir los planes y proyectos en los campos del desarrollo físico, económico y social del Distrito⁹⁰. El director del Departamento durante la reestructuración fue Carlos Roberto Pombo, arquitecto de la Universidad Javeriana especializado en planeamiento urbano y que fue presidente de la Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá, la organización cívica más antigua del país y que pareció tener conexión con muchos intelectuales y políticos del desarrollo y la planeación urbana, incluido el mismo Carrizosa Umaña. No obstante, en el Acuerdo 14 de 1975 o Plan General de Desarrollo figura Gustavo Esguerra como director, que fue un ingeniero civil de la Universidad de los Andes y director del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER) entre 1986 y 1988.

Ahora bien, no hubo nuevos planes de este tipo sino hasta el Plan Integrado de Desarrollo de 1991, cuando era alcalde Juan Martín Caicedo, movido probablemente por la ley 9 de 1989 que obligaba a los territorios urbanos a diseñar nuevos planes. Este plan sólo se enfocó en un artículo sobre la cuestión ambiental, el 12, que contemplaba la estructuración de un plan de gestión ambiental para recuperar el equilibrio ecológico de la ciudad, con base en el Acuerdo 6 y en la Ley 9 de 1989, que renovó la planeación urbana. Del resto, el plan se centra en una

⁸⁹ Colombia, Consejo de Bogotá, Acuerdo 14 de 1975, Por el cual se dictan normas orgánicas sobre el Plan General de Desarrollo y se establecen las políticas en sus aspectos físicos, aprobado el 2 de septiembre de 1975.

⁹⁰ Colombia, Consejo de Bogotá, Acuerdo 1 de 1975, “Por el cual se determina la estructura orgánica del Departamento Administrativo de Planeación Distrital”, aprobado el 29 de abril de 1975.

reestructuración de la distribución de la riqueza y la desigualdad socioeconómica y no tanto en los problemas ambientales.⁹¹

En el caso bogotano, el primer Plan de Desarrollo importante en materia ambiental fue aprobado bajo el Acuerdo 31 de 1992, siendo alcalde Jaime Castro, e incluyó por primera vez un título exclusivo para el tema ambiental, donde también aparecerían por primera vez los humedales dentro del reordenamiento físico de la Capital. El plan se concibió como una herramienta para “asegurar el crecimiento armónico e integrado de la ciudad; mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes; garantizar la prestación de los servicios sociales y domiciliarios; recuperar el ambiente y conservar los recursos naturales; facilitar y promover la actividad económica y la generación de empleo; y dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir sus atribuciones de manera descentralizada y con una amplia participación comunitaria”⁹².

Por ejemplo, el Título III, de Recursos Naturales y Ambiente, delega en el DAMA todas las funciones relacionadas con la planificación, coordinación y control de las acciones de conservación y recuperación de los recursos naturales del Distrito. Entre esas funciones estuvo la creación de un Plan de Gestión Ambiental, en concertación con el Departamento de Planeación y la CAR, dirigido a restringir la urbanización del sistema orográfico y de sus piedemontes: las rondas, pantanos y lagunas, y a prestar asistencia técnica y científica a las autoridades locales en la formulación de planes ecológicos propios. Pero principalmente, en el artículo 76 se menciona la protección y conservación de pantanos, en los que la tarea era identificar los ahora conocidos como humedales en estado crítico y elaborar un plan de demarcación, protección y manejo de dichas áreas con el fin de recuperar sus funciones ecosistémicas.⁹³

El siguiente plan de desarrollo que dirigiría el crecimiento de la ciudad desde 1995 fue el aprobado por decreto de Antanas Mockus, que contenía seis prioridades a desarrollar, siendo

⁹¹ Colombia, Consejo de Bogotá, Acuerdo 8 de 1991, Mediante el cual se fijan las Políticas Generales del Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá, para los años 1991-1992, aprobado el 17 de mayo de 1991, artículo 12.

⁹² Colombia, Consejo de Bogotá, ACUERDO 31 DE 1992, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obra Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, para el periodo 1993 de 1995, aprobado el 7 de diciembre de 1992, artículo 1.

⁹³ Consejo de Bogotá, Acuerdo 31 de 1992, art. 76.

el medio ambiente la segunda. En este capítulo se establecieron como prioritarios en las acciones de recuperación los siguientes ecosistemas: el río Bogotá, los cerros orientales, los ya llamados humedales y las reservas de agua dados sus niveles de deterioro. Sin embargo, no se presentaron planes específicos más allá de la construcción de una planta de tratamiento en la unión del río Juan Amarillo con el Río Bogotá (la Planta de Tratamiento del Salitre) y el megaproyecto de recuperación de este último, que contemplaba procesos de recuperación de humedales⁹⁴.

En conclusión, los planes de desarrollo de la ciudad, construidos bajo los mismos parámetros y retos de la planeación nacional, fueron incluyendo en ellos cada vez con más fuerza la cuestión ambiental. Esto se puede explicar tanto por el crecimiento del alcance y la tecnificación de las instituciones ambientales, como por la propia preocupación del Estado por los recursos naturales, así como la financiación de entidades internacionales a proyectos clave de manejo de recursos y la acción política y académica de ambientalistas en el Gobierno. Así, pues, a medida que el concepto de humedal fue también transformándose y volviéndose parte importante del desarrollo físico de la ciudad, se incrementó la presencia y el papel de estos en la planificación urbana. Esto se volvió especialmente fuerte en los 90, tanto por la renovación de la ley de planeación urbana del 89, como por la aparición de nuevas instituciones ambientales estatales, nacionales y distritales, y la formación de organizaciones comunitarias que empezaron a exigir que los humedales fueran tenidos en cuenta en los nuevos proyectos de ciudad. Esta tendencia se hará más fuerte en los años siguientes y será tratada en el segundo capítulo.

A modo de conclusión sobre la relación entre desarrollo urbano y naturaleza desde los humedales.

A manera de conclusión, se puede afirmar que, además de una transformación del concepto y la gestión de las lagunas, pantanos y sus rondas, también se dieron cambios en el entendimiento del desarrollo y el papel de la naturaleza en éste, relación que también se aplica al caso urbano. En parte, muchas de las pugnas que se dieron entre nociones de desarrollo y

⁹⁴ Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 295 DE 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad Aprobado el 1 de junio de 1995, Capítulo II.

naturaleza tuvieron como protagonista a los humedales, pues su destrucción o conservación eran en sí indicios de la ejecución de los planes que se intentaron implementar en cada década, así como del lugar de la naturaleza en cada uno.

Se podría decir que el desarrollo para las entidades estatales se entendió como el incremento constante de los niveles y la calidad de vida de los ciudadanos, y esto también se incluiría en el caso urbano. Esta necesidad de mejora constante estaría ligado a la naturaleza humana⁹⁵, es decir, en cierto sentido, haría parte normal del relacionamiento del ser humano con su entorno. En el contexto de la ciudad, el incremento se buscaría alcanzar por medio de las diferentes formas de urbanización, que progresivamente se irían organizando en planes de desarrollo urbano. A su vez, la urbanización sería tanto un medio para alcanzar el desarrollo como un indicador del nivel en el que se encontraba la ciudad. Así, se irían integrando diferentes elementos en esa construcción de la ciudad que no sólo estarían ligadas a la edificación de viviendas, sino a todo un conjunto de elementos técnicos y arquitectónicos que harían la vida en la ciudad más favorable.

En esta idea de desarrollo urbano se priorizaría la planificación, que iniciaría con la construcción de vías y la expansión de la infraestructura pública, para luego construir las urbanizaciones y barrios. Sin embargo, este proceso de expansión urbana acelerada estuvo caracterizado por una inmensa irresponsabilidad y abandono estatal, que hizo la vista gorda durante décadas a la urbanización pirata y la expansión descontrolada hacia el occidente por causa de las inmensas presiones migratorias desde los 60. Estos fenómenos de barrios autoconstruidos, no planificados, carentes durante mucho tiempo de títulos legales o de lineamientos de construcción básicos, fueron los principales contribuyentes al deterioro y desaparición masiva de los humedales. Sin embargo, también las urbanizaciones legales se caracterizaron por la invasión y el relleno de lo que hoy entendemos como ecosistemas de humedal, y que entonces sólo se veían como pantanos indeseados y focos de insalubridad y delincuencia⁹⁶.

En gran medida, la naturaleza se vio como un obstáculo para un gran sector de la población, pues los relacionamientos entre una ciudad necesitada de más espacio para urbanizar y un

⁹⁵ DAMA, *Diseño de talleres de educación ambiental en Córdoba*, 3.

⁹⁶ DAMA, *Elementos para la acción ambiental*, 17-18.

ecosistema que no estaba apto para este tipo de crecimiento, incrementaron las problemáticas socioambientales al interior de la ciudad. Se dieron procesos de marginalización de estos barrios, que terminaron también marginalizando a los humedales que los sostenían. Se crearon las periferias a partir del incumplimiento reiterativo de los planes de desarrollo urbanos y de la destinación de los usos del suelo. Esto generó relaciones tensas entre los ecosistemas y los humanos que los habitaban, pues, como es el caso del humedal Jaboque, se priorizó la destrucción para urbanización no regulada a la convivencia y la integración con la naturaleza en diversos escenarios de la ciudad; el humedal era un problema⁹⁷, una charca maloliente⁹⁸.

Sin embargo, así como en toda la historia de la Sabana, la relación no siempre y en todo lugar fue adversa, pues ya desde la colonia se usaban los lagos del occidente como lugares de recreación y económicamente activos, aprovechando los recursos tanto hídricos como agrícolas y pesqueros de los humedales⁹⁹, apreciados por su riqueza y belleza. Esta misma dicotomía se mantuvo en la Bogotá de la segunda mitad del siglo XX, pues también en las nacientes localidades como Kennedy, donde predominaba la inmensa Laguna del Tintal, ya se generaban interacciones de mutua beneficencia entre naturaleza y comunidad. En muchos casos, estas relaciones se vieron truncadas por fenómenos y procesos más grandes, como las migraciones por La Violencia y el Conflicto Armado, y por intereses personales, como los del alcalde mayor de Bogotá durante la década del 50 y urbanizador desde el 60, Fernando Mazuera Villegas, quien desecó la Laguna del Tintal para la construcción de urbanizaciones propias¹⁰⁰. Pero se volvieron a reconstruir en procesos como el de la urbanización del

⁹⁷ DAMA, Estudio del estado actual y situación jurídica de cinco humedales del Distrito Capital, Volumen III (Bogotá: Hidrogeología y Geotecnia Ambiental LTDA., 1999), 53.

⁹⁸ Jhon Barros, “Así nació el movimiento ciudadano que salvó a los humedales de Bogotá”, *Semana*, 22 de noviembre de 2020, <https://www.semana.com/impacto/articulo/especial-asi-nacio-el-movimiento-ciudadano-que-salvo-a-los-humedales-de-bogota/55982/>. Galindo, en esta extensa entrevista sobre su experiencia en la recuperación de La Conejera, explica que esa fue la forma en la que se refirieron los urbanizadores de la Fundación Compartir al humedal.

⁹⁹ Germán Andrade, “Lagos y humedales del altiplano de Cundinamarca y Boyacá. De la biología a la cultura de la conservación, en *Los Humedales de Bogotá y la Sabana* (Bogotá: Acueducto & Conservación Internacional, 2003), 33.

¹⁰⁰ Calvachi, “Una aproximación al conocimiento actual de humedales”, 185. Se sabe de la visita de Mazuera a la laguna del Tintal a principios de 1960 por cuenta del relato del dirigente comunal Miguel Antonio Saavedra, primer habitante urbano de Kennedy, quien relata cómo se les prometió que la laguna sería un pulmón de la ciudad, pero con el tiempo fueron apareciendo múltiples urbanizaciones que comenzaban con la letra M, costumbre de Mazuera, que la desecaron casi por completo.

noroccidente de la ciudad, como en el caso del Humedal La Conejera y la construcción de una identidad comunitaria enlazada con el humedal.

Este crecimiento urbano heterogéneo -urbanizaciones pirata y legales creciendo juntas como el trigo y la cizaña- cambia drásticamente cuando desde la década del 90, y sobre todo desde la ley 9 de 1989, en la que se empezó a integrar más fuerte y claramente la cuestión ambiental y de la situación de los humedales en el ordenamiento y la planificación urbana. Para este punto, la legislación sobre el uso de los recursos y las fuentes hídricas se había robustecido lo suficiente como para iniciar proyectos fuertes de aprovechamiento sostenible y recuperación de los humedales. Desde ahí, el desarrollo urbano estaría basado en el principio del reconocimiento de los recursos ambientales y el ambiente como fundamentales para el sostenimiento de la ciudad y para alcanzar los objetivos de desarrollo a largo plazo que se tenían contemplados. Cambia a un desarrollo planificado que prevé el uso del suelo, la malla vial, espacios para nuevas urbanizaciones, reubicaciones, creación de reservas ambientales y medidas de protección del espacio público. Es decir, “un desarrollo más programático”¹⁰¹.

Así, con las adiciones de los principios de la Constitución, la ley 99 de 1993 y la adición de Colombia a la Cumbre Internacional de Río de Janeiro sobre Desarrollo Sostenible de 1992, la planificación de Bogotá se volcó hacia el desarrollo urbano sostenible, en el que se entendía y reconocía la importancia de los ecosistemas urbanos y de los recursos, bienes y servicios que estos ofrecían para la mejoría de la calidad de vida de los ciudadanos. Esto se ve más claramente reflejado en la legislación ya vista en el capítulo y en la puesta en práctica tanto de la comunidad como del Estado y el Distrito, en sus diferentes entidades, de estos principios en el ordenamiento urbano y la gestión ambiental.

La primera aparición del concepto de “humedal” en Colombia y su relación con la nueva planeación del desarrollo urbano del 89

La primera mención explícita del concepto de *humedal* en Colombia se encuentra en un informe de 1989, elaborado por solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en

¹⁰¹ DAMA, Plan de Manejo ambiental de los humedales de Torca, Guaymaral, Embalse de Córdoba, Capellanía, El Burro, Techo, La Vaca y Tibanica. Informe de alternativas , evaluación económica y valoración del Humedal (Bogotá: Hidromecánicas LTDA. & Ecology and Environment inc., 1997), 10-11.

el marco del proceso de financiación del proyecto del Distrito de Riego¹⁰² de La Ramada. Este proyecto, ejecutado por la Corporación Autónoma Regional (CAR), tenía como objetivo aprovechar los recursos hídricos de los humedales ubicados en el costado occidental de la cuenca del río Bogotá para fines agropecuarios. Al mismo tiempo, buscaba contener la expansión urbana sobre la Sabana de Bogotá valorizando los precios de tierras agrícolas.

En 1984, Julio Carrizosa Umaña había elaborado un documento como consultor para el proyecto de la CEPAL sobre la incorporación de lo ambiental en los procesos de planificación del desarrollo, publicado como “La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de la Sabana de Bogotá” en 1984. Este documento es la recopilación del taller de trabajo entre la CEPAL, el PNUMA (programa ambiental de las Naciones Unidas), el DPN, la CAR y el INDERENA, y principalmente establece los puntos críticos de la historia de la ciudad y la Sabana, la gestión ambiental en la planificación estatal del desarrollo, y el progresivo deterioro ambiental por causa de la urbanización descontrolada. Asimismo, elabora una crítica a la organización y el papel del Estado respecto a la cuestión ambiental y establece recomendaciones para mejorar tanto la eficiencia burocrática como el alcance y la calidad técnica de los proyectos emprendidos, en especial, por la CAR¹⁰³.

Así, menciona cómo esta entidad fue pionera desde su creación en la recuperación de los recursos naturales de las Cuencas del Río Bogotá y Suárez, su jurisdicción¹⁰⁴. No obstante, en este documento de 1984 aún no se menciona el término humedal, sino que se hace referencia a los ecosistemas que hoy se entienden como tal en la descripción de los lagos, lagunas, embalses y áreas de acumulación de humedad y agua en la planicie. A su vez, explica las condiciones dinámicas, económicas y sociales, que determinaron la distribución urbana y los tipos de explotación agraria de toda la Sabana. Es allí donde menciona que uno de los proyectos más importantes de la CAR fue, después de la primera intervención de la Laguna

¹⁰² En resumen, un distrito de riego es un área geográfica donde se aplica un sistema de riego para el sector agropecuario. Este sistema incluye obras de infraestructura como canales, embalses, plantas de bombeo y pozos, que permiten la distribución eficiente del agua a las áreas de cultivo. La principal función de un distrito de riego es garantizar el suministro de agua para la producción agrícola y ganadera, independientemente de la lluvia. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, *Conservación de infraestructura para riego en el campo*, <https://www.gob.mx/imta/articulos/conservacion-de-infraestructura-para-riego-en-el-campo#:~:text=Un%20distrito%20de%20riego%20es,%2C%20pozos%2C%20canales%20y%20caminos>.

¹⁰³ Julio Carrizosa Umaña, *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de la Sabana de Bogotá* (Bogotá, CEPAL, 1984).

¹⁰⁴ Carrizosa, *La Dimensión Ambiental*, 68.

de Fúquene, la creación del Distrito de Riego La Ramada, cerca de los municipios de Funza, Madrid y Mosquera, municipios que hacen parte del Subsistema occidental, al que también pertenecen Fontibón, Engativá, la Laguna de la Herrera¹⁰⁵, entre otros. Este subsistema contaba con condiciones climáticas que favorecieron la creación de zonas húmedas y acumulación de agua, así como un fuerte desarrollo agropecuario, que en la segunda mitad del siglo XX se caracterizó principalmente por el cultivo de flores (cerca del 50% de toda la producción se ubicaba en este subsistema) y la industria lechera y agroindustrial¹⁰⁶.

La principal afectación ambiental era la contaminación del Río Bogotá que pasaba por allí, pues las aguas negras del Río Juan Amarillo en Suba desembocaban sin tratamiento en esta sección del Río Bogotá. Sin embargo, Carrizosa señala que las hortalizas y las flores se regaban con estas aguas, pues ahorra los costes de fertilizantes¹⁰⁷. En ese momento, aún no había estudios detallados de los impactos del consumo de los productos regados con estas aguas en la salud pública.

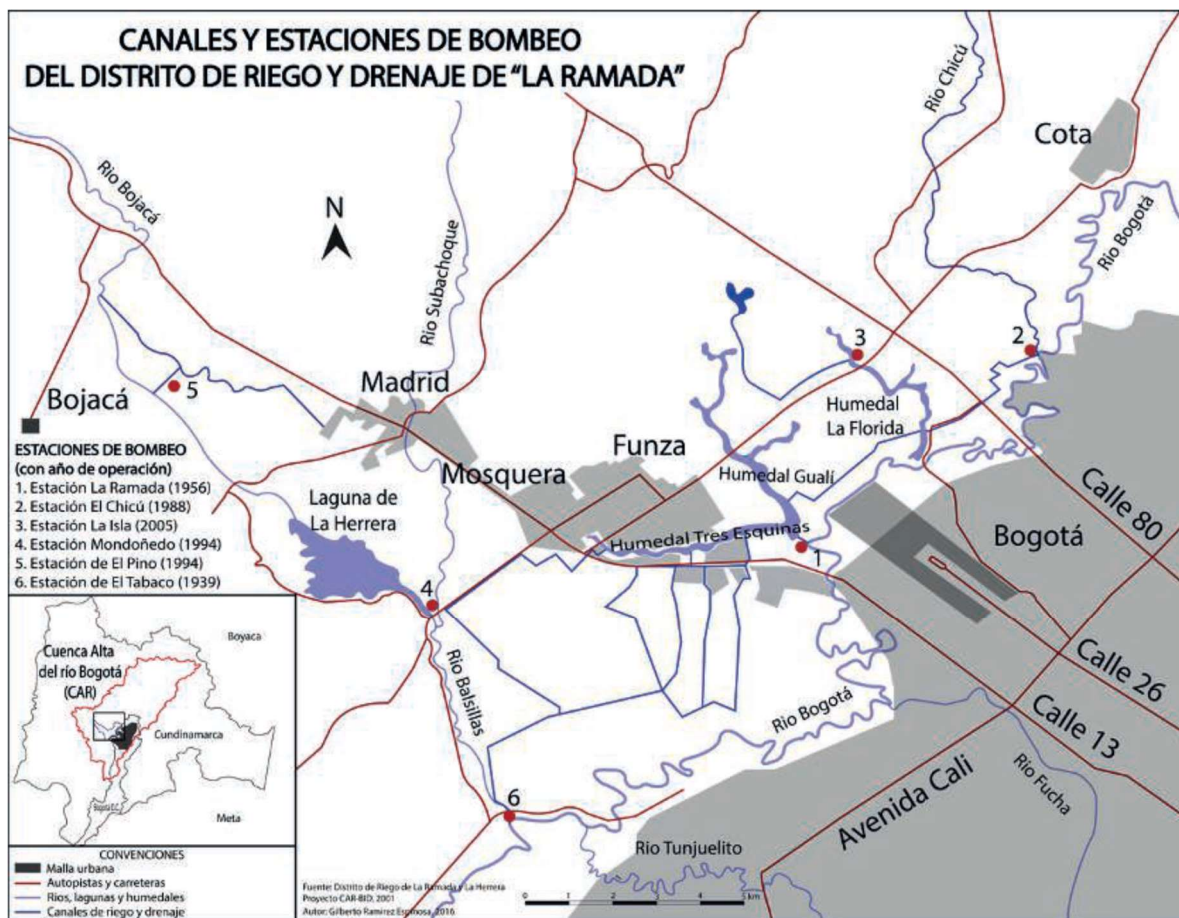
El Distrito de Riego se presentaba en el informe de 1989 como una alternativa real de distribución de agua para las actividades agrícolas de ese sector de la Sabana, y probablemente había intereses e inversiones de empresarios floricultores, ganaderos y agricultores detrás de la construcción y diseño del Distrito. En parte, esta pudo ser una de las razones de la búsqueda de su ampliación y de la planeación de un sistema nuevo en el Río Bojacá, pues además de proveer beneficios económicos notorios, también estaba contribuyendo a la rectificación y protección del Río Bogotá, de su ronda y de los que pronto serían entendidos como humedales.

¹⁰⁵ Carrizosa, *La Dimensión Ambiental*, 39. Esta laguna será reconocida más adelante como la más grande de la Sabana, pero desde la colonia ya era reconocida como un importante centro recreativo para la caza de patos migratorios y otra clase de anseriformes, al menos hasta principios del siglo XX. Carrizosa afirma que su progresiva desaparición era vista por los habitantes más antiguos de la Sabana como una muestra clara de la destrucción ecológica de la región.

¹⁰⁶ Carrizosa, *La Dimensión Ambiental*, 38-39.

¹⁰⁷ Carrizosa, *La Dimensión Ambiental*, 16.

Mapa 1. Infraestructura de operación de La Ramada, comenzando en el punto rojo 1, hacia finales de los 80.



Fuente: Mapa elaborado por Gilberto Ramírez Espinosa con base en la información encontrada en Alberto Vega, *Impacto ambiental de los Distritos de riego de La Ramada y Bojacá sobre los humedales aledaños en la Sabana de Bogotá* (Gainsville: Tropical Research and Development Inc., 1990).

Ahora bien, parte de las políticas de recuperación del Río Bogotá contempladas en la Ley 9, tanto en términos ambientales como en valores económicos, contribuyeron también a la presentación del proyecto de la ampliación del Distrito de Riego de La Ramada y la creación del nuevo Distrito de Riego de Bojacá. Estos dos proyectos estuvieron enmarcados en el Plan Maestro de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Bogotá, que fue propuesto por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) hacia 1989 y que presentó la propuesta al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para su financiación. Producto de esta petición, se realizó un reporte por parte de un delegado de la Tropical Research & Development para el BID, en el que aparece por primera vez el término “humedal”, al menos

en las fuentes consultadas para esta investigación. De este informe se pueden destacar varios puntos interesantes.

En primer lugar, el autor, Alberto Vega, ingeniero ambiental de la ECCI, destaca en el reporte para el BID la actuación y el papel de la CAR en los procesos de desarrollo regional, mientras que al mismo tiempo propendía por la conservación y defensa de los recursos naturales. Ya desde 1961, cuando la CAR fue creada, venía realizando tareas delegadas en materia de responsabilidad ambiental en su área de jurisdicción, algunas de ellas por parte del propio Instituto Nacional de Recursos Naturales (INDERENA)¹⁰⁸. De hecho, una crítica importante en este reporte es al propio INDERENA, a quien se clasifica como la autoridad tradicional del manejo de recursos naturales desde su creación en el 68 (como ya se vio, fue la encargada de la creación del CRN), pero que se había caracterizado por la falta de personal cualificado y de recursos financieros para llevar a cabo sus labores bajo parámetros modernos internacionales¹⁰⁹.

Producto de esta delegación progresiva de la cuestión ambiental a las Corporaciones Regionales, la CAR buscó al BID para renovar el distrito de la Ramada y crear uno nuevo en el Río Bojacá. El proyecto incluiría plantas de tratamiento de desechos, proyectos de riego con agua del propio Río Bogotá, manejo de cuencas y estudios complementarios de inventariado ambiental. En general, el propósito de estos distritos era utilizar el agua del Río Bogotá como principal fuente hídrica para el riego de diferentes empresas agrícolas, entre las que destacaron las hortalizas y flores, en la cuenca media del Río, lo que comprendería los municipios del borde occidental de este afluente¹¹⁰.

Uno de los propósitos, y que es la razón del reporte para el BID, es el impacto ambiental que tendrían los distritos de La Ramada y Bojacá en los humedales de la Sabana, que aparecen nombrados por primera vez de este modo. Estos humedales se habían visto fuertemente afectados por el uso del agua de los distritos para complementar la poca que procedía limpia de la cuenca media y alta del Río Bogotá, y bajo la incapacidad de utilizar el agua proveniente del Río Juan Amarillo, que terminaba en Suba, por la altísima carga contaminante que

¹⁰⁸ Alberto Vega, *Impacto ambiental de los Distritos de riego de La Ramada y Bojacá sobre los humedales aledaños en la Sabana de Bogotá* (Gainsville: Tropical Research and Development Inc., 1990), 9.

¹⁰⁹ Vega, *Impacto ambiental de La Ramada sobre los Humedales de la Sabana*, 10.

¹¹⁰ Vega, *Impacto ambiental de La Ramada sobre los Humedales de la Sabana*, 10.

arrastraba de la ciudad. Así, el proyecto no sólo contemplaba mejores y nuevos canales y jarillones que proveyeran de agua del Río a los cultivos, sino una restauración y recuperación completa de este, para mejorar la calidad del agua usada en el riego y recuperar también el flujo de agua a los humedales de la Sabana.

Tanto los cultivos como los trabajadores, según el reporte, se veían afectados por la baja calidad y contaminación hídrica, así como los humedales habían perdido drásticamente sus ciclos naturales por el uso excesivo del agua y se estaban secando por completo. De hecho, se hace referencia explícita a que uno de los beneficios de este proyecto sería la valorización de suelos agrícolas como forma de frenar la urbanización y expansión de la ciudad más allá del río sobre suelos potencialmente agrícolas, problemática que se reconoce que ya había sucedido con los procesos de urbanización en Suba, por ejemplo. Sin embargo, el documento también reconoce que, aunque esto fuera parcialmente cierto, también se podría terminar promoviendo la urbanización en los municipios de la Sabana al aumentar y facilitarse el acceso al agua potable y a alternativas económicas¹¹¹.

En este reporte ya se habla de humedales como término genérico que abarca ecosistemas de ciénagas, lagunas y pantanos. Los humedales son descritos como áreas pantanosas caracterizadas por la presencia de agua sobre la superficie durante la mayor parte del año. Poseen una vegetación propia del ecosistema que puede ser sumamente diferente entre varios tipos de humedales, desde naturaleza arbórea hasta plantas herbáceas flotantes, pasando por las enraizadas de hojas flotantes y las emergentes, con muchos tipos de variaciones intermedias. Según el reporte, los humedales funcionan a través de la saturación del suelo en forma permanente, y esta inundación origina cambios dramáticos en sus condiciones físicas que limitan la diversidad de especies que pueden crecer en tales ecosistemas. Sin embargo, por las mismas condiciones, existen allí especies únicas, capaces de sobrevivir y adaptarse a estos entornos¹¹².

Vega, en su reporte, reflexionó sobre las transformaciones e importancia de los humedales de este modo:

¹¹¹ Vega, *Impacto ambiental de La Ramada sobre los Humedales de la Sabana*, 14.

¹¹² Vega, *Impacto ambiental de La Ramada sobre los Humedales de la Sabana*, 11.

Los humedales proveen de importantes bienes y servicios a la sociedad humana, los cuales contribuyen significativamente al mantenimiento de la calidad de vida en muchas regiones del mundo. Desafortunadamente, estos no son normalmente reconocidos y existe una tendencia a la destrucción de estos ecosistemas mediante esquemas de drenaje o cualquier otro tipo de sistema altamente controlado por el hombre. Hace parte de una tendencia de la era actual, en la que la destrucción de ecosistemas naturales se enlaza con el concepto de desarrollo. Son ecosistemas particularmente sensibles a su modificación porque incluye por lo general su drenaje. La restitución de las condiciones originales es, por lo tanto, sumamente difícil, por no decir imposible, debido a la presencia física de los canales, muros y otras obras físicas de infraestructura, normalmente asociadas con la alteración de las condiciones naturales de los ecosistemas pantanosos. Las características de alta productividad y diversidad han siempre constituido sitios de gran interés para cazadores e investigadores, así como para la simple contemplación de la vida silvestre, especialmente la de aves acuáticas. Además, son de gran utilidad para amortiguar los efectos económicos de las inundaciones, por lo que sus valores van desde lo ambiental hasta lo económico¹¹³.

El documento original tiene anexos en inglés en donde se hace el uso del término *wetland*. Así que, en parte, el que ya se use el término de humedales como un genérico que abarca a lagunas, pantanos y ciénagas puede venir del hecho de que en inglés ya era de uso común, como lo demuestra la legislación estadounidense en materia de humedales, a la que se hará referencia en el siguiente capítulo. También es posible pensar que este documento esté influenciado, aunque no lo diga explícitamente, por las definiciones y recomendaciones de Ramsar. De hecho, el reporte destaca que, si bien la Ramada sí que puede proporcionar un impacto positivo sobre los humedales de la Sabana por los que pasará, al proporcionarles del agua necesaria para la restauración, se recomendó, en cambio, rediseñar el distrito de Bojacá, pues afectaría gravemente por eutrofización¹¹⁴ a la Laguna de La Herrera, que se clasifica como el humedal más grande de la Sabana -en el mapa 1 es posible ver la diferencia significativa del tamaño en relación con los demás humedales- y el único que queda en el mundo del tipo situado sobre los 2600 msnm¹¹⁵. Por esta razón, se propuso en el documento un diseño alternativo que permitiera la recuperación de la extensión acuática de la laguna La Herrera, así como su funcionamiento y ciclo hídrico normal, con lo que se recuperaría la biodiversidad. De hecho, señala que el primer diseño presentado por la CAR obedecía a una

¹¹³ Vega, *Impacto ambiental de La Ramada sobre los Humedales de la Sabana*, 12.

¹¹⁴ La eutrofización es un proceso de contaminación que se produce cuando hay un exceso de nutrientes en el agua. Esto provoca un crecimiento descontrolado de algas y plantas acuáticas, lo que afecta la calidad del agua y el ecosistema. <https://www.fundacionaquae.org/wiki/eutrofizacion/>

¹¹⁵ Vega, *Impacto ambiental de La Ramada sobre los Humedales de la Sabana*, parte II, 3.

visión de La Herrera como un embalse, estático y eutrofizado, y que las acciones debían estar dirigidas a recuperar el carácter dinámico de la laguna como humedal¹¹⁶.

Por lo mismo, es interesante destacar que el autor inste al BID a aprovechar la oportunidad para financiar un proyecto de desarrollo y manejo ambiental como este, que también hiciera necesaria “la contratación de un asesor a largo plazo (dos años), varios asesores de corto plazo y un programa de entrenamiento”¹¹⁷. Es importante aclarar que en este caso se habla de los humedales de la Sabana, que podrían ser considerados como rurales, y que por lo tanto tienen dinámicas históricas de uso y poblamiento distintas. Sin embargo, la cercanía con la ciudad y la integración ecosistémica con los humedales urbanos hace que este caso también sea ilustrativo de: 1) la ampliación y transformación del concepto de humedal, ya apareciendo como tal, y 2) la integración de estos ecosistemas a los proyectos de desarrollo regional, así como el papel de las diferentes entidades ambientales y los primeros atisbos de conflictos jurisdiccionales entre ellas, como la cuestión del Río Bogotá para la CAR en la Sabana y para el Acueducto en Bogotá.

A lo largo del capítulo se ha visto cómo desde 1974 la gestión y el desarrollo ambiental crecieron exponencialmente en términos jurídicos, académicos e institucionales. Esta preocupación creciente por lo ambiental fue inseparable de los procesos de planificación del desarrollo, y se consolidó por la transferencia global de conocimiento técnico y científico respecto al manejo y las reflexiones sobre la naturaleza y los humedales. Esto no supone, por supuesto, que las instituciones nacionales hayan sido siempre receptoras pasivas, pues en el país se desarrollaron legislaciones, conceptos y proyectos propios y pioneros, incluso a nivel mundial, en esta materia. De este modo, al ingresar la noción de humedal (*wetland*) tanto a la legislación como a la academia, y por tanto a la planificación ambiental, ya se había

¹¹⁶ Vega, *Impacto ambiental de La Ramada sobre los Humedales de la Sabana*, parte II, 6.

¹¹⁷ Vega, *Impacto ambiental de La Ramada sobre los Humedales de la Sabana*, parte II, 7. La transferencia de conocimiento técnico, así como los principios de desarrollo sostenible en proyectos de este tipo en Colombia, parecen seguir, en parte, la tendencia de los discursos y proyectos de desarrollo globales, con bancos internacionales de países “desarrollados” que financian proyectos en países “en vía de desarrollo”, bajo las condiciones de aceptar parámetros técnicos y otras disposiciones, en este caso, de política y gestión ambiental.

avanzado en las bases jurídicas para su gestión efectiva en el espacio público. De un modo u otro, la transformación del concepto implicó también la transformación en la intervención y el relacionamiento de los diferentes actores con estos ecosistemas. A partir de ahí, el lugar de los humedales en la planificación del desarrollo de la ciudad tomará mucha más fuerza, así como la protección estatal y la participación de un actor que hasta ahora parecía oculto o poco relevante: las comunidades locales.

EL HUMEDAL COMO TERRITORIO SOCIOECOLÓGICO: APROPIACIÓN COMUNITARIA Y CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL

Esta tercera parte analiza cómo la acción social, las reformas constitucionales, la expedición de nuevas leyes y la integración de normas, saberes y marcos de referencia internacionales, como Río 92 o Ramsar, consolidaron un nuevo paradigma en la gestión ambiental: la construcción del humedal como espacio integral (agua–ronda–comunidad) de importancia fundamental para el desarrollo de la ciudad, visible a través de luchas como la del Humedal La Conejera.

La institucionalización del desarrollo sostenible en el MinAmbiente y la Constitución de 1991.

Esta sección explica cómo las transformaciones políticas derivadas de la Constitución de 1991, junto con la influencia de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, fueron determinantes para la institucionalización de la agenda ambiental en Colombia mediante la creación del Ministerio del Medio Ambiente. Esta nueva institucionalidad permitió fortalecer significativamente la legislación específica sobre humedales, consolidando un marco legal más robusto. Dicha consolidación fue posible gracias a la acumulación previa de conocimiento técnico y jurídico generado por entidades como el INDERENA, la CAR y la Empresa de Acueducto de Bogotá, cuyas experiencias aportaron herramientas clave para la defensa y gestión de los humedales capitalinos desde distintos frentes, tanto distritales como privados.

El avance jurídico en la protección de humedales en el Distrito

Antes de la creación del Ministerio, ya se estaba avanzando en la gestión ambiental de los humedales, por ejemplo, en el decreto 318 de 1992, decretado por la alcaldesa encargada y del partido liberal, Sonia Durán, primera mujer en ocupar el cargo, y por Gustavo Perry

Torres, arquitecto javeriano que entró a la dirección del DAPD con la misión de defender el Acuerdo 6 de 1990.¹¹⁸ Este decreto le dio al Acueducto un plazo máximo de dos años para delimitar las rondas de todas las corrientes y depósitos de agua del Distrito, ríos, lagunas, embalses y quebradas, periodo durante el cual se establecería automáticamente la extensión de 30 metros hasta que determinaran las respectivas delimitaciones, con un mínimo de 15 metros¹¹⁹. Esta descripción de las rondas, como todas las corrientes y depósitos de agua naturales o artificiales, amplía y generaliza aún más el alcance de la jurisdicción de protección, lo que facilitó la inclusión de los humedales en esta legislación. Estas descripciones puestas en el capítulo I del Título II fueron probablemente necesarias para alcanzar el objetivo del Decreto: planificar el ordenamiento físico de la zona suburbana de transición del Borde Norte mediante la creación de una zona de reserva para el crecimiento futuro. En el documento ya aparecen nombrados como humedales Torca, Guaymaral y la Conejera, al que se refieren como chucua, y que debían empezar a ser delimitadas tanto sus rondas como sus zonas de manejo ambiental. El papel de las rondas como bienes de uso público será crucial en los casos donde las delimitaciones se superpusieran con terrenos de propiedad privada adquiridos antes de la radicación de estas leyes. En esos casos, pasarían al plano de las negociaciones y expropiaciones siempre que el Distrito necesitara adquirir esos predios para proyectos de recuperación de espacio público o de preservación ambiental, por ejemplo, en el Humedal Juan Amarillo, caso que será detallado más adelante.

Es necesario distinguir, entonces, lo que es “zona de ronda” de lo que es “humedal”, entendido humedal, en este punto, como cuerpo de agua. Se puede concluir con base en lo visto que el cauce sería, de nuevo, ese lecho de depósito natural de agua (aunque ya se aborda el cauce artificial también) que contiene en sí las dinámicas naturales de crecimiento y reducción de los límites máximos y mínimos del agua contenida; en suma, es la parte acuática del ecosistema. En cambio, la zona de ronda vendría a ser esa porción de tierra que normalmente no se inunda, pero que de igual forma es necesaria para la conservación del cuerpo de agua, es decir, la parte terrestre del ecosistema. Adicionalmente, se estableció la zona de manejo, ya desde el acuerdo 06 y ratificado en el decreto 318, como un área que

¹¹⁸ El Tiempo, Gustavo Perry Torres, director de planeación, 12 de noviembre de 1991, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-170936>

¹¹⁹ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo*, Legal, 19.

tampoco es edificable ni urbanizable, y que tiene como fin la protección y mejor manejo de las zonas de ronda y cauce. Esta distinción tenderá a desaparecer cuando desde las comunidades se empiece a entender como humedal al conjunto del cuerpo de agua, la ronda y la zona de manejo ambiental y no solo la porción acuática, incluso aunque en términos puramente legales se mantenga la división.

Por lo mismo, las disposiciones sobre la servidumbre negativa (no edificar ni urbanizar, entre otros) de los derechos adquiridos por particulares, antes y después de la expedición de estas leyes, varían de acuerdo con el caso y la zona de la que se estuviese hablando¹²⁰. Se puede hipotetizar, por ejemplo, que no se le daría el mismo tratamiento en las negociaciones para la compra de lotes en zonas de ronda a los predios adquiridos de forma legal y anteriores a la expedición de las leyes que a los predios adquiridos de forma legal posteriores a estas, o a los adquiridos de forma ilegal independientemente del momento de la ocupación, incluso en el caso de la propiedad de hecho. Este fenómeno sería particularmente crucial en la delimitación de los humedales durante el resto de la década de los 90, y sería indicativo de las dinámicas históricas de asentamiento en la mayoría de lo que hoy conocemos como humedales urbanos, así como de los diferentes relacionamientos entre ciudadanos y humedales. En parte, el gran interés que se mostrará por los humedales en los 90 se podría explicar por los desarrollos jurídicos en materia ambiental del país, impulsados, en cierta medida, por la propia historia legislativa nacional y por la inclusión de acuerdos internacionales de protección ambiental y desarrollo sostenible, como la Convención de Río. Además, el crecimiento y dinámicas de asentamiento de Bogotá durante una época de alta migración interna por el Conflicto Armado contribuyeron a crear nuevas experiencias de construcción de ciudad, de realidades socioeconómicas y de relacionamientos entre comunidades y nuevos territorios urbanizados, la mayoría de estos, humedales. Esto se verá reflejado más claramente en los estudios para la creación de los Planes de Manejo Ambiental (PMA) posteriores a 1995 y, en particular, en el caso que veremos más adelante del Humedal de la Conejera.

¹²⁰ DAMA, *Estudio para PMA Juan Amarillo, Legal*, 20.

La creación del Ministerio de Ambiente y el influjo de la Nueva Constitución.

Ahora bien, hay un elemento importante en este punto que, si bien no surge como elemento transformador directo de la concepción de los humedales, sí cambia la manera en que se direcciona la gestión ambiental. Además, le añade un fundamento más robusto a la legislación y asegura la continuidad de las leyes del Derecho de Aguas que venían desarrollándose desde 1974. A saber, en 1991 la nueva Constitución Política de Colombia incluye dos artículos ambientales directamente relacionados con esta cuestión: el artículo 79 que establece el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano, con el Estado como protector de la diversidad e integridad ambiental; y el 63, que ratifica que los bienes de uso público, los parques naturales, etc., son de carácter inalienable, imprescriptible e inembargable¹²¹.

En este sentido, el paradigma de la gestión ambiental cambia, ya que pasa a integrarse plenamente en la razón de ser del Estado. A partir de ahora, tanto las instituciones ambientales como las organizaciones comunitarias desarrollarán sus proyectos —tanto generales como específicos sobre humedales— de forma que se garantice su reconocimiento estatal, al considerarlos necesarios para proteger el derecho a un medio ambiente sano. Además, se busca asegurar su protección jurídica al tratarse de bienes de uso público.

En el ámbito nacional, con la expedición de la ley 99 de 1993, con la que se creó el Ministerio de Ambiente, se reorganizó el sistema nacional encargado de la gestión ambiental y en la estructura interna se creó una dependencia específica para humedales¹²². La política ambiental se reestructuró y transformó sus bases jurídicas y conceptuales. Se puede destacar, por ejemplo, que ahora “El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”¹²³. Con esto se da a entender una construcción progresiva de puentes internacionales entre la jurisprudencia y la transferencia de conocimiento técnico científico en materia ambiental. Por lo mismo, se

¹²¹ Colombia, Asamblea Constituyente, *Constitución Política de Colombia*, 1991, artículos 79 y 63.

¹²² Ministerio de Ambiente, *Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia. Estrategia para su conservación y uso sostenible* (Bogotá: MinAmbiente, 2000), 10.

¹²³ Colombia, Congreso de la República, *Ley 99 de 1993*, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, aprobado el 22 de diciembre de 1993, artículo 1. 1.

establece que “los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”¹²⁴, recalando la importancia ambiental en el desarrollo infraestructural del país. Como se mencionó anteriormente, el primer ministro de ambiente fue Manuel Rodríguez Becerra, ingeniero industrial, quien venía siendo el director del INDERENA hasta ese momento. Esto puede considerarse como una transición en el estatus de la cuestión ambiental en la estructura del Estado, pues pasa de ser una dependencia del Ministerio de Agricultura a tener un ministerio propio, basado en el principio del desarrollo sostenible.

Se estableció como propósito del ministerio el de regir “la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza... a fin de asegurar el desarrollo sostenible”¹²⁵. Este desarrollo se define como “el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”¹²⁶. La primera parte parece relacionarse con una concepción del desarrollo en la que se incrementa la calidad de vida, pero que se convierte en sostenible cuando, en la segunda parte, se concientiza sobre la finitud de los recursos naturales necesarios para lograr ese incremento, y por lo tanto se transforman las formas de alcanzarlo para que no impliquen el agotamiento de la naturaleza. Esta integración de una nueva forma de desarrollo es posible aplicarla al caso urbano, y será importante, como se mostrará más adelante, en el caso de los humedales y su tratamiento tanto físico como conceptual.

De hecho, en el artículo 5, de las funciones del Ministerio, se estableció sobre lo que hoy entendemos como humedales que “así mismo, le corresponde regular las condiciones de

¹²⁴ Congreso, *Ley 99 de 1993*, art. 1.11.

¹²⁵ Congreso, *Ley 99 de 1993*, art. 2.

¹²⁶ Congreso, *Ley 99 de 1993*, art. 3.

conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales”¹²⁷.

Uno de los principales cambios vino con la transformación de las corporaciones autónomas regionales y la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), presidido por el nuevo ministerio. El SINA se creó con el fin de “asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos”¹²⁸ desde una perspectiva regional y descentralizada que, sin embargo, no estuvo exenta de conflictos. Está conformado por las normas, programas e instituciones que permitirían la puesta en marcha de las políticas ambientales de la Nación. Así, el sistema lo integrarían tanto las nuevas leyes ambientales nacionales y locales, las antiguas que no fuesen derogadas, las entidades del Estado encargadas de la gestión ambiental, las ONG y organizaciones comunitarias ambientales, las entidades privadas, públicas y mixtas que realizaran actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico, y los recursos necesarios para llevar a cabo los proyectos ambientales¹²⁹.

La cuestión es que muchas veces, como se reconocería más adelante en la Política Nacional para Humedales Interiores, los sistemas naturales se encontraban en la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, cuyas jurisdicciones no correspondían necesariamente a los límites funcionales de los ecosistemas. Esto llevó a gestiones fragmentadas que no abordaban en su totalidad las problemáticas generales de los ecosistemas afectados, como fue el caso de los humedales en Bogotá. Esto sucedió, incluso, a pesar de la existencia del parágrafo 3 del artículo 33, que contemplaba la conformación obligatoria de comisiones conjuntas de política y manejo ambiental designadas por el Gobierno Nacional, pero que en la mayoría de los casos no se llevó a la práctica¹³⁰.

Como veremos más adelante, este sería un factor fundamental en el desenvolvimiento del caso de la Chucua de la Conejera, sobre todo en relación con la CAR, de la que la ley 99 deja

¹²⁷ Congreso, *Ley 99 de 1993*, art. 5. 24.

¹²⁸ Congreso, *Ley 99 de 1993*, art. 2.

¹²⁹ Congreso, *Ley 99 de 1993*, art. 4.

¹³⁰ MinAmbiente, *Política para Humedales Interiores*, 32.

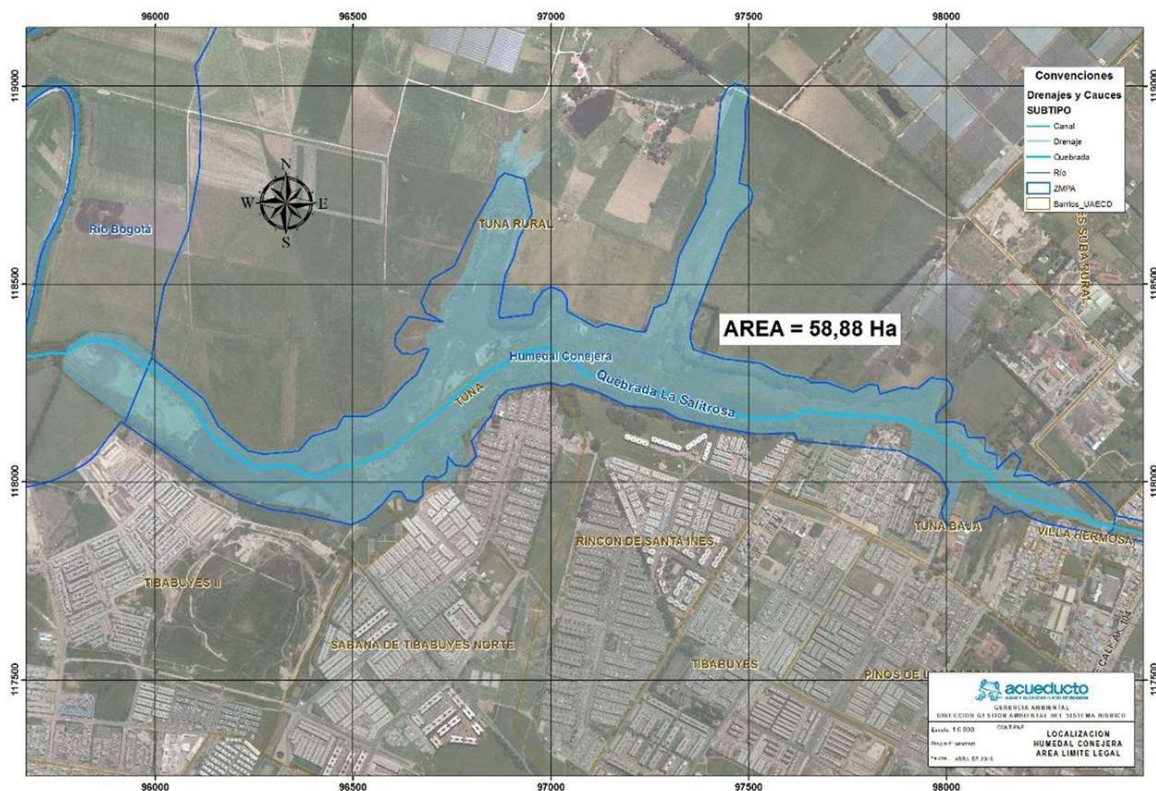
muy en claro sus funciones y naturaleza jurídica¹³¹. Este periodo de tiempo, entre octubre de 1993, cuando se hace la primera denuncia de la comunidad ante la CAR, el 22 de diciembre, cuando se crea el ministerio, y diciembre de 1994, cuando algunos de los humedales de Bogotá son declarados reservas naturales y áreas protegidas de la Nación, es fundamental en la transformación conceptual de los humedales, así como en el papel de estos en el desarrollo urbano de la ciudad.

La Conejera: la lucha comunitaria contra el Estado y los urbanizadores por el lugar del humedal en la ciudad

El caso del humedal La Conejera ejemplifica la apropiación comunitaria de los diversos recursos jurídicos y técnicos desarrollados a lo largo de las décadas en materia ambiental y de protección de humedales, utilizados estratégicamente para la defensa de esta chucua. La acción colectiva de las comunidades locales, en permanente negociación con actores estatales y privados, se sustenta en una comprensión del humedal no solo como un ecosistema vital, sino como un elemento constitutivo de la identidad territorial. Esta visión se proyecta posteriormente hacia una concepción más amplia de los humedales como pilares para el desarrollo sostenible de la ciudad.

¹³¹ El título VI de esta ley explica la naturaleza jurídica, funciones y todo lo relacionado con las corporaciones autónomas regionales.

Mapa 2. Imagen satelital del Humedal La Conejera



Fuente: Acueducto (2014), recuperado de [Parque Ecológico Distrital La Conejera](#)

Así, pues, en octubre de 1993, se puso en conocimiento de la CAR el siguiente comunicado, vía telefónica, por parte de unos habitantes del barrio Compartir, Suba: “Urbanizadores se están apropiando de un bien de uso público, al rellenar el Humedal de la Conejera”¹³². Al no encontrar respuesta y preocupados por los rellenos realizados por urbanizadores en los predios Compartir, Lombardía, Londres y Los Almendros, estos ciudadanos decidieron crear un comité ecológico local e iniciar la defensa del humedal por las vías de hecho, sobre todo luego de que ninguna autoridad (DAMA, E.A.A.B, Alcaldía Local, Policía Nacional) actuara de manera efectiva deteniendo los rellenos. En noviembre lograron poner fin a estas actividades al llegar a un acuerdo verbal con los señores Patiño, de la Fundación Compartir, al comprometerse a no rellenar los 7 metros de ronda que aún le quedaban al predio mientras la E.A.A.B. realizaba los acotamientos. Sin embargo, como la entidad nunca los terminó, en

¹³² DAMA & E.A.A.B., *Control de la contaminación en el Humedal de La Conejera, Volumen III, capítulo 4* (Bogotá: DEEB asociados, 1995), 6.

febrero de 1994 se reiniciaron las actividades de relleno, ya no en la ronda, sino en el propio cuerpo de agua¹³³.

En junio de 1994, la ya organizada comunidad en la Fundación Humedal La Conejera emprendió acciones para frenar el nuevo relleno en la finca El Cerezo, que incluía partes del humedal. Casi 9 meses después, Germán Galindo, líder comunitario y presidente de la fundación, volvió a denunciar ante la CAR, esta vez por vía epistolar el 1ro de junio, los rellenos en el humedal, lo que resultó en una visita los días 8 y 11 de junio de un equipo encargado, liderado por la bioquímica Juliana Morilla. En el informe técnico se hicieron las siguientes recomendaciones: abrir un expediente a los señores Manuel Patiño y José Patiño por las actividades de relleno y en el cuerpo de agua y ronda hidráulica del Humedal La Conejera, por incumplir con diferentes leyes ambientales y decretos del Ministerio de Ambiente y la CAR, en específico el artículo 132 del CRN, entre otros. Asimismo, el 8 de julio, la CAR le solicitó a la gerencia del Acueducto que informara con carácter urgente por qué se estaban realizando vertimientos de aguas negras en el humedal sin permiso de la corporación, así como las acciones para solucionarlo. El 11 de julio, se le informó a Germán Galindo que se oficiaría a los señores responsables del relleno, a la Alcaldía de Suba y a la E.A.A.B, para que cumplieran con sus funciones frente a la Ley¹³⁴.

Se dan, entonces, 3 respuestas importantes: 1) la CAR responde a la acción de tutela 7319, promovida por Medardo Galindo, afirmando que apenas se tuvo conocimiento de las denuncias presentadas por la Fundación Humedal La Conejera, se dio oportuna respuesta con visitas oculares y apertura de expediente a los rellenos, al alcalde de Suba y a la E.A.A.B. 2) El Acueducto le respondió a la CAR acerca del vertimiento de aguas negras apelando a la falta de infraestructura completa del servicio de alcantarillado al estar la zona fuera del perímetro urbano. Además, se afirmó que el programa Santafé I le daría solución definitiva al problema, pero que se planeaba ejecutar hasta 1998. También, con la resolución 250 de 1994, se definieron los límites de protección ambiental del Humedal La Conejera. 3) Por último, José Patiño le respondió a la CAR que el 11 de marzo se firmó un acuerdo entre el Doctor Hernán Uribe y él para adecuar una parte del predio el Cerezo, propiedad de la firma

¹³³ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 5.

¹³⁴ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 6-8.

Flores de Suba Ltda., representada por Uribe -probablemente, antes se utilizaba el terreno para actividades floricultoras-. Bajo el contrato se descargaron 2000 viajes de tierra a 30 metros del “caño La Conejera”, dejando un acta inicial que concretaba esta distancia como la máxima respecto a la orilla del Humedal. Por lo que se negaron todas las pruebas testimoniales y se exigió la absolucón de todos los cargos¹³⁵.

Producto de esta respuesta, la división de saneamiento ambiental de la CAR realizó una visita al predio junto a un topógrafo de la E.A.A.B. Allí se llegó a la conclusión de que se había hecho caso omiso a los mojones 16 y 18, en los que se seguían efectuando rellenos, y que en el predio Lombardía VI se habían removido algunos postes de demarcación de ronda de su sitio original. Como presuntos responsables estaban los señores Patiño, la inmobiliaria La Nacional y el señor Hernán Uribe. Así, la bioquímica de la división, Dra. Juliana Murillo, determinó que se debía requerir a los responsables para terminar con el relleno, remover el material depositado, oficiar a la Alcaldía de Suba para cumplir con lo ordenado en las recomendación de la CAR, prohibir el relleno de fuentes de agua y sus rondas y zonas de protección, así como las actividades agrícolas en ellas, y oficiar al Departamento Administrativo de Planeación Distrital para detener y sancionar las obras de urbanismo en la ronda del Humedal¹³⁶.

Aunque Manuel Patiño envió una carta a la CAR el 14 de octubre, negando los hechos y pidiendo la exoneración del auto 1379, el director de la CAR emitió el decreto 3298 del 9 de diciembre de 1994, en el que se dictó: ordenar a los rellenos la detención de cualquier actividad relacionada en el área del Humedal La Conejera y ordenar en un plazo de 180 días el retiro de todo el material depositado. Así como ordenar a la Alcaldía de Suba que cumpliera con la Ley y prohibiera los rellenos en cuerpos de agua de la CAR y la agricultura en las zonas de ronda¹³⁷. Este decreto salió justamente un día después de que el Consejo de Bogotá aprobara el Acuerdo 19 de 1994, por el que se declararon Reservas Ambientales Naturales a los humedales del Distrito Capital. De hecho, en el artículo 1 se nombró primero a la Chucua

¹³⁵ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 8-9.

¹³⁶ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 9-11.

¹³⁷ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 11-12.

de La Conejera en la lista, lo que la convirtió en un área ambiental natural declarada digna de protección y control especial según el artículo 137 del CRN y la ley 99 de 1993.¹³⁸

Paralelo a este proceso, se llevó a cabo una tutela contra la E.A.A.B. que describe aún más específicamente el caso. Seis meses después de que el comité ecológico del barrio Compartir, luego Fundación Humedal La Conejera, advirtiera al Acueducto de los rellenos ilegales y la contaminación en la ronda del humedal, y que este hiciera caso omiso, llegó en mayo el periodo de invierno. Las fuertes lluvias, sumadas a los rellenos de las urbanizaciones pirata en Almendros y Londres, represaron las aguas residuales e inundaron varios barrios ubicados en la parte alta del Humedal, generando una emergencia sanitaria devastadora. El Acueducto respondió abriendo un canal de aproximación de 3 metros de ancho que llevó las aguas contaminadas a la parte más sana del humedal, convirtiéndola en laguna de oxidación. Se afectó así gravemente la biodiversidad del lugar y aumentaron los problemas de insalubridad cutánea y respiratoria, sobre todo en niños. Esto sucedió incluso aunque la comunidad, acompañada de funcionarios del DAMA, le advirtió al Ingeniero jefe del Alcantarillado Norte que no construyera el canal por las consecuencias ambientales que acarrearía. Además, el Acueducto incumplió la orden del acuerdo 6 de 1990 que le obligaba a realizar el acotamiento de la zona, lo que permitió la urbanización ilegal sin consecuencias¹³⁹. Esto obligó al mismo Germán Galindo, zootecnista de profesión, a interponer una acción de tutela contra el Acueducto, el 28 de julio de 1994, que comenzaba describiendo el humedal y su biodiversidad, para luego presentar los derechos constitucionales violados: derecho a la vida, la salubridad pública y al medio ambiente sano. El propio Galindo había presentado hongos en la piel por causa de la contaminación del aire y el agua en el humedal¹⁴⁰, pues se había ofrecido como voluntario en las labores de limpieza.

De hecho, se dio a conocer una carta del 25 de agosto de 1993 en la que la comunidad le describía a la secretaria privada de la presidencia, Ana Milena Muñoz, la condición del humedal: “tenemos una laguna alrededor de nuestra urbanización que está siendo contaminada con aguas negras, exigimos que las autoridades competentes nos ayuden a

¹³⁸ Colombia, Consejo de Bogotá, Acuerdo 19 de 1994, por el cual se declaran como reservas ambientales naturales a los Humedales del Distrito Capital, Aprobado el 8 de diciembre de 1994, art. 1.

¹³⁹ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 19.

¹⁴⁰ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 21.

cuidar esta reserva natural”¹⁴¹. Esta carta fue remitida por la secretaria al alcalde Mayor de Bogotá, Jaime Castro, recibida el 15 de octubre de 1993, quien la envió al DAMA y a la E.A.A.B., lo que significaba que la entidad estaba enterada de la situación desde octubre de 1993, casi un año antes de la radicación de la tutela¹⁴². El fallo ordenó al Acueducto la pronta solución de la contaminación el 12 de agosto de 1994. Por lo mismo, la respuesta recibida el 19 de agosto, que aclaraba que la “chucua” y su situación ya estaban incluidos en el Plan Gestión Ambiental del DAMA y la E.A.A.B., fue declarada insuficiente por el juez 24 Civil del Circuito, quien además notificó a Galindo que el único barrio que se encontraba legalizado en la zona era El Salitre. Todos los demás se encontraban a la espera del reconocimiento del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) para el inicio de la obras de alcantarillado¹⁴³.

De esta forma, el caso escaló a la Corte Constitucional, con el que la Magistrada Inés Galvis Santofimio, el 30 de septiembre, pronunció el siguiente fallo: 1) que el E.A.A.B. realice un diagnóstico ambiental del Humedal La Conejera bajo los términos de referencia del DAMA. 2) Que la actuación administrativa debía culminar con la cabal ejecución del programa de restauración ambiental que se adopte. 3) Ordenar al Ministerio de Ambiente la dirección, coordinación y vigilancia de las acciones anteriores. 4) Prevenir al alcalde de Suba para que abandone la conducta omisiva respecto a la construcción de barrios ilegales¹⁴⁴.

Producto del fallo, el DAMA contrató con la firma DEEB Asociados la realización de los estudios de ingeniería Plan de Manejo Ambiental para el control de la contaminación en el Humedal La Conejera. Además, el Acueducto, en cumplimiento del fallo, estableció la demarcación y amojonamiento de la zona de ronda del humedal y designó al alcalde de Suba, Sergio Escobar, para que realizara las labores de vigilancia y control de la ronda y el humedal, actuando como veedor el propio Germán Galindo¹⁴⁵.

¹⁴¹ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 20.

¹⁴² DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 20.

¹⁴³ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 22-23.

¹⁴⁴ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 24.

¹⁴⁵ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 25.

De este contrato y el resultado del estudio, se destaca la definición y caracterización elaborada entre la firma y los abogados de la FHC para humedal, a saber:

“Los humedales son áreas semilacustres, transicionales entre lo acuático y lo terrestre, características que hace de ellos unos ecosistemas ecológicamente muy ricos, cuya diversidad rivaliza con la de las selvas tropicales. Constituye el hábitat de una rica fauna, especialmente avifauna acuática, algunas de ellas endémicas y en peligro de extinción. Frecuentemente son paraderos de aves migratorias del norte del continente. Cumplen diversas funciones entre ellas: son amortiguadores de aguas lluvias, controlan inundaciones causadas por el desbordamiento de los ríos en épocas de invierno, alimentación acuíferos, ofrecen una belleza paisajística singular para la recreación pasiva, son sitios excepcionales para ser aprovechados en educación ambiental, albergan una gran diversidad biológica prometedora para la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras. Se han convertido en ecosistemas amenazados por efecto de los rellenos con desechos de construcción y vertimiento de aguas residuales”¹⁴⁶.

Además, surgen ciertas reflexiones interesantes respecto al papel de la acción comunitaria, pues:

“es evidente el papel protagónico que ha realizado en la defensa, protección y conservación del Humedal La Conejera, la Fundación Humedal La Conejera, siendo ésta de origen comunitario donde la participación ciudadana ha sido base para los logros hasta hoy alcanzados, por su origen no cuenta con respaldo económico [a pesar de que] la Constitución Nacional y la Ley 99 de 1993, Artículo 1 Numeral 10 afirman que...el Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental, y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones. Al ser el trabajo de la Fundación un programa piloto a nivel distrital y nacional, de organización comunitaria en defensa de un recurso, debe ser replicado en otras comunidades”¹⁴⁷.

Así, pues, el reconocimiento de la importancia de la sociedad civil como verdadera pionera en la gestión y cuidado ambiental va de la mano con reconocer la importancia de reproducir estas experiencias en otros lugares, que de hecho terminarían formando la Red de Humedales de Bogotá, como se verá a profundidad en el siguiente capítulo.

Otro apartado importante es el del reconocimiento del ecosistema como un todo, Ronda-Humedal, que aquí aparece mucho más claro, pues se parte del concepto de humedal como todo lo que comprende tanto el cuerpo de agua como su ronda hidráulica¹⁴⁸. Esto es algo que ya aparecía en el artículo 138 del acuerdo 6 1990, pero aquí se encuentra aplicado tanto en la visión del humedal por parte de las comunidades como en las acciones llevadas a cabo por

¹⁴⁶ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 1.

¹⁴⁷ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 55.

¹⁴⁸ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 56.

éstas y las autoridades ambientales; es decir, aparece en la práctica. De hecho, este reconocimiento también supuso una diferenciación en el tratamiento de los predios aledaños al humedal, pues se reconocía que había diferencias sustanciales en el relacionamiento económico y cultural entre los predios rurales y los urbanos, así como las dinámicas históricas de asentamiento. En el primer caso, se identificaron afectaciones muy particulares y propias de la ruralidad al humedal, como el pastoreo, el desecho de flores, el relleno y la siembra de eucaliptos, entre otras actividades agrícolas. Esto supuso también un tratamiento de recuperación de los bienes de uso público de la alcaldía mucho más sencilla, pues la restitución catastral no acarrea mayores inconvenientes en términos de derechos adquiridos por particulares¹⁴⁹.

Sin embargo, en el caso urbano se identificaron otras afectaciones, mucho más ligadas con la densidad poblacional y los procesos de urbanización. Además, la cuestión catastral era más compleja, pues muchos predios habían sido adquiridos por propietarios de forma legal y poseían los títulos de propiedad. La principal problemática radicaba en la dificultad del desalojo, pues muchas de las familias allí establecidas habían sido estafadas por urbanizadores piratas o no tenían alternativas para ubicarse en terrenos legalmente constituidos, situación que fue aprovechada por muchos urbanizadores. Sin embargo, existía al mismo tiempo una legislación amplia sobre la expropiación y la recuperación del espacio público, en parte relacionada con los cambios de la ley 9 de 1989¹⁵⁰. Esto no lo señalan las fuentes primarias, pero las olas migratorias y aumentos masivos de las demandas de suelos baratos en las periferias urbanas podrían estar ligadas con fenómenos y procesos de desplazamiento forzado masivo, producto del conflicto armado interno. Lo que relacionaría los micro procesos de relacionamiento humano-ambiente, con fenómenos históricos mucho más amplios.

Germán Galindo relata como el Barrio Compartir hizo parte del frente de expansión noroccidental de la ciudad sobre la fértil Sabana. Como fue costumbre en el crecimiento urbano del siglo XX, surgió del loteo de la Hacienda Santa Inés, con el Humedal La Conejera como vecino, y con una única vía de acceso para llegar desde la vía principal: la avenida 139,

¹⁴⁹ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 58.

¹⁵⁰ DAMA & E.A.A.B., *Control de contaminación de La Conejera*, 58-59.

una trocha semi destapada en ese entonces. Esto generó fuertes lazos comunitarios desde el principio de la urbanización del sector, pues se realizaban las mismas actividades de caminatas extensas para encontrar el primer paradero de bus, misas los domingos, caminatas en familia por la Sabana y jornadas de mejora de áreas verdes los fines de semana. Estas condiciones y contextos fueron esenciales para la creación de una comunidad fuertemente enlazada con la naturaleza que les rodeaba, sobre todo luego de que los urbanizadores comenzaran a rellenar la ronda y el cauce del Humedal con volquetadas de escombros y tierra negra, la más fértil del país, y que redujeran el cuerpo de agua de 150 a 35 ha en pocos años¹⁵¹.

La lucha constante y las acciones de recuperación por parte de los propios habitantes atrajeron las miradas tanto de los medios de comunicación, como de otras comunidades, que vivían en entornos de humedal, y que asistían a los talleres ambientales en La Conejera para intercambiar información acerca del manejo comunitario y la protección de los ecosistemas. Esto, poco a poco, fue consolidándose hacia 1998 en la Red de Humedales de Bogotá, liderada por la FHC¹⁵².

También, Galindo destaca como importante, en una entrevista para *Semana*, el hecho de que la comunidad, él incluido, tuvo que involucrarse en un proceso de aprendizaje múltiple profundo, que iba desde el conocimiento técnico y científico para la reforestación correcta, el buen retiro de escombros y la recuperación planificada del cuerpo de agua, hasta el entendimiento exhaustivo del grueso corpus jurídico que debían utilizar en los estrados judiciales. De hecho, nombra a Thomas van der Hammen y a Jorge Hernández, el creador de los Parques Naturales, como principales referentes académicos. Así, también, destacó la importancia del financiamiento de organizaciones internacionales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza de Holanda, el Fondo de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos o el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez¹⁵³.

¹⁵¹ Germán Galindo, “Experiencia colectiva en la recuperación del Humedal La Conejera”, en *Los humedales de Bogotá y la sabana* (Bogotá: Acueducto & Conservación Internacional, 2003), 219.

¹⁵² Galindo, “Experiencia en la recuperación de La Conejera”, 224.

¹⁵³ Jhon Barros, “Así nació el movimiento ciudadano que salvó a los humedales de Bogotá”, *Semana*, 22 de noviembre de 2020, <https://www.semana.com/impacto/articulo/especial-asi-nacio-el-movimiento-ciudadano-que-salvo-a-los-humedales-de-bogota/55982/>

El ejercicio comunitario de control estuvo basado en un principio muy claro: “el sentido de pertenencia que la comunidad generó con su entorno, al considerarlo como el espacio vital y de relación de interdependencia y responsabilidad, en función de la construcción de las condiciones de vida óptimas”¹⁵⁴. Es decir, generaron sus propias formas de desarrollo urbano sostenible. Esto claramente fue un proceso forzado por el escaso interés del Estado en este ecosistema, sobre todo desde las instituciones que se pretendían encargadas del ambiente urbano, como la E.A.A.B. Sin embargo, fue también la movilización ciudadana la que estimuló el alcance y el accionar del distrito, por ejemplo, en el caso del DAMA. Esta entidad apareció desde el principio como garante de muchos de los derechos y procesos ambientales de los humedales, como se vio en el enfrentamiento contra funcionarios del Acueducto, así como se destacó en la formulación de proyectos de educación ambiental y de la aprobación en el Consejo Distrital, entre 1994 y 1996, dirigidos a reconocer a los humedales como Reservas Naturales para luego incluirlos en el Sistema Distrital de Áreas Protegidas, incluso llegando al plano nacional¹⁵⁵.

Las consecuencias del caso de la Conejera en la legislación posterior: Estado y sociedad civil en el camino a Ramsar

A partir del caso del humedal La Conejera, las acciones legislativas orientadas a la protección de los humedales adquirieron un nuevo impulso y comenzaron a ocupar un lugar central en la formulación de los planes de desarrollo urbano. Los programas de recuperación y conservación empezaron a sistematizarse, integrando progresivamente nuevos saberes técnicos y científicos, aunque las tensiones con las dinámicas de urbanización descontrolada continuaron latentes. Este contexto desembocaría, más temprano que tarde, en la integración de las definiciones, lineamientos técnicos y de manejo ambiental sobre humedales de la Convención de Ramsar en 1997.

Por supuesto, y como muestra de la heterogeneidad en las actuaciones y lineamientos del Estado, sobre todo en materia ambiental, no siempre hubo por parte de las diferentes administraciones una comprensión unánime y estática de los humedales. Así, por ejemplo, desde 1996 se plantearon una serie de disposiciones que no estaban en concordancia con la

¹⁵⁴ Galindo, “Experiencia en la recuperación de La Conejera”, 222.

¹⁵⁵ Galindo, “Experiencia en la recuperación de La Conejera”, 224.

normatividad existente y las políticas ambientales, como el Acuerdo 26 de 1996. En él, se propone el uso de los humedales como centros deportivos y de recreación activa masiva, lo que suponía la adaptación forzosa de los entornos naturales a una infraestructura completamente destructiva para los procesos de recuperación que se venían realizando¹⁵⁶. Galindo lo expone, por ejemplo, en los choques que tuvieron durante la primera administración de Peñalosa, y en las diferencias con la gestión de Mockus. Esta masificación del uso chocaba, por ejemplo, con los múltiples estudios que comenzaron a hacerse en los humedales del borde occidental y noroccidental desde 1995, en los que justamente se propendía por la recuperación de las características naturales del ecosistema y un uso exclusivamente pasivo, cuestiones que se analizarán más adelante.

Estos estudios, llevados a cabo principalmente por firmas de equipos multidisciplinarios (ingenieros, biólogos, abogados, geógrafos, etc.) y contratados por el DAMA y la E.A.A.B., se caracterizaron por integrar elementos que iban más allá del mero análisis ecológico de los humedales. No se pretendía simplemente analizar las condiciones bióticas o las características de los suelos. En cambio, se apostó por un análisis más completo, que abordara las realidades económicas y socioculturales de los humedales, como espacios que habían sufrido de fuertes transformaciones antrópicas y que, en consecuencia, tenían situaciones específicas de relacionamiento humano-natural que debían ser abordadas de forma específica.

Tal es el caso de los estudios para el PMA del humedal Juan Amarillo, elaborado por la firma de ingenieros consultores Estudios y Asesorías Ltda. y solicitado por el DAMA. Aquí ya aparecen análisis específicos de las transformaciones y características históricas de los asentamientos humanos entorno al humedal. Así, por ejemplo, se destaca un fuerte contraste entre la urbanización del costado sur, correspondiente a Engativá, y el costado norte, en Suba. El primero, a excepción de un solo barrio, el Luis Carlos Galán, se caracterizó por ser de tipo legal, que nunca invadió la ronda, y que desde el principio contó con un mayor grado de cobertura de los servicios públicos. En el costado norte, en cambio, predominaron los desarrollos suburbanos, las urbanizaciones ilegales y las invasiones en la ronda. Por lo mismo, al no contar en su mayoría con servicios públicos como el de alcantarillado, los

¹⁵⁶ Galindo, “Experiencia en la recuperación de La Conejera”, 225.

impactos ambientales sobre el cuerpo de agua, por cuenta de las basuras y las aguas negras, fueron ciertamente mayores¹⁵⁷. La definición adoptada en este Plan para humedal fue:

una zona baja, pantanosa, sometida continua o esporádicamente a inundación por una lámina de agua de profundidad reducida, y cubierta por vegetación adaptada a condiciones de humedad variable, considerándose como un sistema de transición entre un ambiente acuático y uno terrestre. Esta variabilidad de condiciones genera fluctuaciones de orden biológico que pueden dar lugar a una apreciable biodiversidad y productividad.¹⁵⁸

Como se puede observar, hay diferencias con las definiciones aportadas por Vega en 1989 y por el Estudio de PMA de La Conejera, también de 1995. Sin embargo, se mantienen dos puntos clave: el carácter anfíbio de los humedales y la potencialidad productiva y biológica.

Las dinámicas socioeconómicas de construcción de barrios informales y formales también modificaron las acciones específicas que se esperaban realizar para la recuperación del humedal, pues factores como el de la situación catastral para la recuperación de espacio público cambió radicalmente de un costado al otro, así como las acciones para la legalización de barrios. De hecho, una de las acciones que se recomendaron en el estudio fue negar desde la Caja de Vivienda Popular la financiación de vivienda en terrenos de la ronda, o tareas de expropiación mucho más duras, así como la ampliación de oferta de vivienda legal barata que eliminara el mercado clandestino¹⁵⁹. Por lo demás, el uso que se pretendía para el humedal era el de conservación, con un uso secundario de recreación pasiva y educación ambiental. En este momento, todavía no se darían las discusiones fuertes sobre la definición y diferenciación entre recreación pasiva y activa, que sería fundamental para determinar por completo el tipo de parque en el que se convertirían los humedales. Por lo mismo, más allá de las funciones naturales de estos ecosistemas, como la retención de inundaciones o la estabilización micro climática, entre otras, no parecía destinarse ningún otro uso práctico de los terrenos de los humedales, ya sea de extracción de agua para consumo o agricultura urbana; al menos no hasta que se llegase a cierto nivel de restauración.

Este PMA estandarizó los análisis que deberían seguir el resto de los estudios de los otros humedales urbanos, sobre todo en los tres componentes básicos de orientación de proyectos:

¹⁵⁷ DAMA, *Estudio para el Plan de Manejo Ambiental del Humedal Juan Amarillo*, informe principal (Bogotá: Estudios y Asesorías, 1995), 25-28.

¹⁵⁸ DAMA, *Estudio PMA Juan Amarillo, informe principal*, 1.

¹⁵⁹ DAMA, *Estudio PMA Juan Amarillo, informe principal*, 56-57.

físico, socioeconómico y biótico; y en los 4 aspectos básicos para el cumplimiento de los objetivos del DAMA en materia de protección ambiental: técnicos, ecológicos, socioeconómicos y urbano-paisajísticos¹⁶⁰. Así, por ejemplo, entre diciembre de 1996, un mes antes de la expedición de la ley 357 de 1997, que aprobaría el contenido de la Convención Ramsar y así lograría la anexión de Colombia al Convenio en 1998, y febrero de 1998, se realizó un mega Plan de Manejo Ambiental para los humedales de Torca, Guaymaral, Embalse de Córdoba, Capellanía, El Burro, Techo, La Vaca y Tibanica, elaborado por las firmas Hidromecánicas Ltda. y Ecology & Environment Inc. y solicitado y aprobado por la E.A.A.B. Este estaría dividido en secciones dedicadas a los estudios ecológicos (geografía, hidrografía, topografía, etc.), evaluaciones económicas, educación ambiental, y en anexos con las descripciones integrales (socioambientales) de cada humedal. Estos estudios los analizaremos en el siguiente capítulo, pues ya han integrado la definición de Ramsar al tratamiento tanto de las transformaciones históricas y análisis de la relación de estos ecosistemas con el desarrollo urbano, como de las acciones recomendadas para la gestión ambiental.

En esta óptica, uno de los últimos estudios que se podrían entender como pre-Ramsar es el Informe Final del contrato No. 100, Diseño y Ejecución de Talleres de Sensibilización y Educación Ambiental para las comunidades del área de influencia del Humedal Córdoba. Aunque incluso aquí ya hay atisbos de una definición, al menos técnica, muy cercana a Ramsar. Los humedales se entienden en el contexto urbano como cuerpos de agua que cumplen diversas funciones y servicios de tipo ambiental a la vez que derivan en valores económicos, sociales, culturales y estéticos muy importantes: Integración paisajística y eje del desarrollo urbano, recreación y educación, protección de recursos ecológicos, almacenamiento de agua para riego y abastecimiento, manejo de lluvias y regulación de niveles freáticos, agua de subsuelo e inundaciones. También se reconocen como potenciales espacios de investigación y contribución a la estabilidad climática. El término alude a todo terreno transicional entre lo acuático y lo terrestre con niveles freáticos cercanos al suelo y

¹⁶⁰ DAMA, *Estudio PMA Juan Amarillo, informe principal*, 51-52.

presencia estacional o permanente de agua que determina un ecosistema muy particular de plantas y animales únicos¹⁶¹.

En este documento también se realza, por ejemplo, la tendencia natural del ser humano a la mejora de sus condiciones de vida, aunque el crecimiento poblacional derivado de esa mejora haya significado una desmejora en las condiciones ambientales, pues no se reconoce la importancia ni la dimensión de este aspecto en el fundamento y mantenimiento del desarrollo urbano¹⁶². Por lo que aparece un elemento importante que aparenta guiar el nuevo desarrollo que se pretende alcanzar. A saber, el uso racional de los recursos naturales y, en este caso, de los humedales, supone garantizar la renovabilidad de los bienes y servicios que le brinda el ecosistema a las comunidades humanas¹⁶³. Una mejoría de las condiciones de vida dependería, desde esta perspectiva, también de una mejoría de las condiciones ambientales que las sostienen. Al ser la ciudad un entorno artificializado, depende de espacio construido y servicios públicos capaces de mantener condiciones de vida favorables. Sin embargo, son los ecosistemas urbanos los que le dan soporte y garantizan la existencia de esos espacios y servicios necesarios. Por eso, el reconocimiento de éstos como bienes de uso público es fundamental en el desarrollo urbano sostenible y en su conservación, y ha sido transversal en el marco jurídico y de ordenamiento territorial para su reconocimiento y protección, como hemos visto a lo largo del capítulo.

Este fue, en parte, el objetivo a alcanzar por parte de los talleres de educación ambiental dirigidos por el DAMA en la comunidad del Humedal Córdoba en 1996. Para ello se designó un equipo técnico especializado en educación ambiental no formal que, siguiendo las pautas de gestión ambiental descentralizada, redirigió los esfuerzos a crear en la comunidad un progresivo sentido de pertenencia hacia el humedal, como lo señalan los diversos panfletos repartidos con contenidos relativos a las funciones y problemáticas del humedal, y las acciones que la comunidad debía realizar de la mano del Distrito para la conservación del ecosistema. Esto se sumó a un cada vez más amplio corpus legislativo, que tuvo como último gran acuerdo, el 19 de 1996, por el que se adoptó el Estatuto General de Protección Ambiental

¹⁶¹ DAMA, *Diseño y Ejecución de Talleres de Sensibilización y Educación Ambiental para las comunidades del área de influencia del Humedal Córdoba* (Bogotá: Campo & Ciudad LTDA., 1997), 6-7.

¹⁶² DAMA, *Diseño de talleres de educación ambiental en Córdoba*, 3.

¹⁶³ DAMA, *Diseño de talleres de educación ambiental en Córdoba*, 3.

del Distrito Capital y se dictaron las normas necesarias para la conservación y protección del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente¹⁶⁴.

El acuerdo también establece las funciones de cada institución del Distrito en materia ambiental y las divide en 3 grupos: el primero estaría encargado de planificar, dirigir, normatizar y controlar lo relacionado al ambiente, dentro del cual se encontraban el DAMA, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (incorporar consideraciones ambientales en los procesos de zonificación y reglamentación de los usos del suelo y el espacio público), la Secretaría de Obras Públicas (SOP) y el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) (hacer respetar el espacio público), la Secretaría de gobierno (acciones policivas), la Alcaldía Local (cumplimiento de normas ambientales en la jurisdicción) y la Secretaría de Salud (verificar la calidad del agua). El segundo se encargaría de cuidar la cobertura vegetal y educar a la comunidad, dentro de los que opera el DAMA, el Jardín Botánico, IDR (arborizar y mantener los parques urbanos, Secretaría de Gobierno, la E.A.A.B. (uso racional de los recursos hídricos, así como la protección y prevención de impactos ambientales sobre cuerpos de agua), la Universidad Distrital (capacitación y tecnificación de ciencias ambientales e investigación), el Departamento Administrativo de Acción Comunal (desarrollo de programas comunitarios ambientales) y la Secretaría de Educación (diseño conjunto de programas de educación ambiental). El tercero se encargaría de adelantar los proyectos de desarrollo como tal, de los que se encargarían el DAMA, el SOP, el IDU, la E.A.A.B. y la Empresa de Energía de Bogotá (E.E.B.)¹⁶⁵.

El documento, siguiendo estos y otros lineamientos técnicos, incluye en sus planes de recuperación del humedal y de educación ambiental cuestiones tan específicas como el tipo de árboles que se debían plantar en cada espacio y situación concreta. También, se plantearon las alternativas comunitarias de recuperación y protección del humedal, que debía darse en dos pasos: el primero consistía en la organización de los residentes del área de influencia para el establecimiento de una veeduría ciudadana clara frente a las autoridades gubernamentales y al cumplimiento de la legislación. El segundo tenía que ver con el manejo del espacio como un santuario de fauna silvestre o sitio natural protegido, por lo que las acciones comunitarias

¹⁶⁴ DAMA, *Elementos para la acción ambiental en la recuperación del humedal de Córdoba* (Bogotá: Campo & Ciudad, 1997), 28.

¹⁶⁵ DAMA, *Elementos para la acción ambiental*, 44-45.

debían estar dirigidas al tratamiento del humedal con este propósito. Con esto se aseguraría el uso humano científico, educativo y recreacional, que garantizaría a su vez la protección de las condiciones ecosistémicas óptimas¹⁶⁶.

En ese sentido, la protección y el tipo de conservación y uso que se les asignaba a los humedales pretendía cumplir con los siguientes objetivos de recuperación del valor instrumental de los humedales en centros urbanos: ser un museo vivo de perpetuación de formas de vida evolucionando durante millones de años, que sirviera a su vez para la investigación y comprensión de la complejidad del mundo físico y el lugar del humano en él. Ser un espacio de contraste que sirviera para comparar las áreas degradadas de las conservadas y así generar espacios tanto de educación como de modelos para la recuperación. Y, por último, como espacios de renovación espiritual e intelectual, más que deportiva, lo que sería el principal objetivo de la recreación pasiva¹⁶⁷ y la característica diferenciadora entre áreas de reserva natural y los parques recreativos, tradicionalmente diseñados para la recreación activa y el embellecimiento paisajístico más que para la conservación de ecosistemas estratégicos como tal.

En resumen, la culminación de todo el desarrollo legislativo y técnico respecto a los humedales se refleja en el caso de La Conejera y el aprovechamiento comunitario de todas estas bases para la protección efectiva del humedal. Asimismo, la acción comunitaria y la articulación entre saber técnico, legal y ecológico consolidan una nueva visión de humedal: el urbano. Por otro lado, en la institucionalización del desarrollo sostenible en el Ministerio de Ambiente se condensaron y consolidaron las bases técnico-jurídicas para la protección efectiva de los humedales. Y aunque en la teoría debían ser las entidades nacionales y distritales encargadas del ambiente quienes debían velar por la conservación, no fue sino la acción comunitaria la que aterrizó todo ese andamiaje jurídico a la práctica local y efectiva. Desde ese punto se sentaron las bases tanto para la integración progresiva y real de los humedales al desarrollo urbano como para la entrada y adopción de los principios conceptuales, técnicos y jurídicos de Ramsar en 1997.

¹⁶⁶ DAMA, *Elementos para la acción ambiental*, 43-47.

¹⁶⁷ DAMA, *Elementos para la acción ambiental*, 48.

CONCLUSIÓN

La relación entre lo que hoy conocemos como humedales y la ciudad es de muy vieja data, y se ha caracterizado por la convivencia de diferentes actitudes hacia estos espacios y ecosistemas: desde el desprecio y la acción destructiva, hasta el reconocimiento como fundamentales para la supervivencia en el territorio de la Sabana. Estos valores ciertamente se transformaron con el tiempo por cuenta de procesos de urbanización expansiva incontrolada desde mediados del siglo XX, lo que llevó al rápido deterioro de todos los ecosistemas de la Sabana. Sin embargo, es en 1974, con la expedición del Código de Recursos Naturales que se inicia una serie de transformaciones desde lo legal e institucional frente a la cuestión ambiental tanto a nivel nacional como distrital. Estas transformaciones legislativas fueron acompañadas por nuevos procesos de planificación del desarrollo urbano y el desarrollo ambiental, caracterizados por la heterogeneidad y la convivencia entre lo legal y lo ilegal, lo planificado y lo espontáneo.

En específico, el contexto urbano creó unas condiciones particulares respecto a los recursos y ecosistemas hídricos que obligaron al Estado a conformar una legislación especial para la ciudad: el desarrollo del concepto de ronda de los ríos y quebradas de la Capital. Este concepto evolucionaría hasta abordar a todos los ecosistemas hídricos de Bogotá, que no estaban reconocidos como fundamentales para el desarrollo de la ciudad y la seguridad hídrica urbana (alcantarillado, agua potable, prevención de inundaciones, suelos agrícolas, etc.), y que hoy conocemos como humedales; a saber: pantanos, lagos, lagunas, chucuas y estanques. Así, la planificación urbana fue incluyendo poco a poco a estos ecosistemas en el Sistema Hídrico Distrital, lo que les fue asegurando cierta protección por parte de las diferentes entidades ambientales incluso antes de que el concepto de humedal llegara al país. En general, los actores estatales, privados y comunitarios fueron reconociendo progresivamente el papel de la naturaleza y los humedales en el sostenimiento al corto y largo plazo de la ciudad.

La primera vez que se usó el concepto de humedal en Colombia fue en el estudio de ampliación del Distrito de Riego La Ramada, ordenado por el BID para verificar la viabilidad de financiación al proyecto de la CAR. De este modo, cuando el nuevo concepto entró en circulación, ya existía una base jurídica y académica que servía para proteger y entender esta

nueva forma de referirse a los ecosistemas que siempre habían estado ahí, pero no se les daba nombre.

Así, con la Constitución y la creación del MinAmbiente se sentaron las bases para un nuevo cambio conceptual de los humedales, pues ahora el desarrollo estaría regido por principios ambientales, que le conferirían seguridad jurídica a lo que ya se comenzaron a llamar humedales, incluso aunque en la práctica no se aplicaran estas normativas. Por eso, la acción comunitaria fue determinante en la protección y reconocimiento de los humedales en el Distrito, como en el caso del Humedal La Conejera. En la resolución del conflicto se demostró que ahora estos espacios eran fundamentales en la construcción de identidad comunitaria, pues estaban cargados de valores culturales y socioeconómicos, más allá de los puramente ecosistémicos, tanto así que sirvieron para adoptar formas propias de desarrollo urbano sostenible. Además, los humedales ya no sólo tenían en sus definiciones aspectos bióticos, sino que también se contemplaba su degradación por los procesos de urbanización y los valores culturales que se habían generado en las diferentes comunidades a partir del relacionamiento humedal-ciudadano.

Muy probablemente todos estos procesos y fenómenos históricos fueron los que desencadenaron la integración de Ramsar, con sus estatus y lineamientos específicos en materia de gestión de humedales, al cuerpo legislativo ambiental de Colombia en 1997, y que desencadenaría otro tipo de transformaciones conceptuales respecto a los humedales y el papel de estos en el desarrollo de la ciudad. Todo esto será abordado, pues, en el próximo capítulo, desde la integración de Ramsar y la adhesión de Colombia al Convenio, hasta la formulación de los principios y criterios para la delimitación de humedales en Colombia del MinAmbiente, el Fondo de Adaptación y el Instituto Humboldt en 2014 y algunas de sus consecuencias para el caso de los humedales del borde noroccidental de Bogotá, sobre todo en los Planes de Manejo Ambiental hasta 2015.

CAPÍTULO 2. TRANSFORMACIÓN CONCEPTUAL DE LOS HUMEDALES DEL BORDE NOROCCIDENTAL DE BOGOTÁ ENTRE 1997 Y 2015

*“Caen las gotas
En el humedal; el pato
Zambulléndose”¹⁶⁸*

Las transformaciones de la noción de humedal de Bogotá, cómo se evidenció en el primer capítulo, estuvieron estrechamente relacionadas con el crecimiento de la ciudad y las relaciones que se generaron entre los diferentes actores sociales a quienes de una u otra manera les interesaban los humedales. También, se ha argumentado que en Colombia se construyó un andamiaje jurídico y técnico relativo a los ecosistemas de lo que desde finales de la década de 1980 comenzó a denominarse como humedal, y de forma relativamente independiente de los procesos internacionales -como luego sería el caso del Convenio Internacional de Ramsar-. Este andamiaje fomentó la creación de conceptos y dinámicas particulares respecto a la gestión de los humedales en el contexto de la ciudad. Asimismo, las interacciones y relacionamientos entre actores estatales y privados estuvieron profundamente marcados por esa base jurídica que, de un modo u otro, le daba sustento a los intereses y acciones de cada actor¹⁶⁹. Sin embargo, la introducción de Ramsar a la jurisprudencia ambiental, que estableció tanto definiciones como marcos de acción e intervención nuevos y específicos para los ahora sí llamados humedales, hizo que se transformara la forma en que todos estos actores entendieron estos ecosistemas y la forma en que actuaron sobre ellos, pues entraron en diálogo con este nuevo paradigma de gestión ambiental que incorporó las apuestas locales previas.

En el anterior capítulo se pudo afirmar que el concepto de humedal aparece como el resultado de la interacción entre distintos actores, y los saberes que éstos utilizaron para referirse a unos ecosistemas que no tenían una definición y tratamiento científico-jurídico claro, por lo

¹⁶⁸ Elaboración propia

¹⁶⁹ En esta tesis se ha explorado brevemente la trayectoria y perfil de los actores sociales que construyeron el andamiaje jurídico ambiental del país, por ejemplo, en el capítulo 1 respecto a los autores del CRN del 74. Sin embargo, queda para futuras investigaciones profundizar exhaustivamente en los actores sociales involucrados en la redacción de leyes ambientales en el país. Esa investigación hipotética podría centrarse en los saberes utilizados, las relaciones con comunidades científicas nacionales e internacionales o la comunicación con otras entidades estatales, como las encargadas de la planificación urbana. De este modo, se podría producir una historia más completa sobre la jurisprudencia ambiental colombiana, sobre todo en el ámbito urbano.

menos hasta la década de 1980. Este andamiaje jurídico técnico que se construyó alrededor de los ahora llamados humedales se integró en los proyectos de desarrollo de la ciudad a partir de las luchas de las comunidades organizadas y los cambios en las direcciones de los departamentos de planeación. En este capítulo se afirmará que el concepto de humedal así cristalizado sufre una nueva transformación con la introducción de los lineamientos, definiciones y la financiación de Ramsar, al mismo tiempo que se produce un aumento de producción científica sobre estos ecosistemas. Este fenómeno de transformación conceptual fue abordado por los actores sociales para relacionarse y actuar sobre los humedales de la ciudad de una forma que afectó la planificación de los ecosistemas y también la planificación del desarrollo urbano. Es decir, la transformación del concepto de humedal se entiende en esta tesis como un proceso en el que elementos como la ciencia, la planificación y el desarrollo de la ciudad, la llegada de Ramsar, la apropiación de los conocimientos y recursos por parte de las comunidades organizadas, y la relación entre actores y humedales, se acompañan para producir el cambio conceptual. La transformación abordada en este capítulo será la de los humedales como ecosistemas entendidos bajo la definición general de Ramsar, que pasan a ser concebidos como complejos sistemas socioecológicos integrados al desarrollo de la ciudad en la forma de Humedales Urbanos.

Este capítulo tiene como objetivo analizar la tensión y la fusión entre el paradigma global de la Convención de Ramsar, introducido en Colombia en 1997, y los saberes y prácticas locales que ya existían en torno a los humedales. Se investigará cómo los actores sociales de Bogotá -instituciones, comunidades y sector privado- se apropiaron, negociaron y adaptaron los lineamientos internacionales, transformando tanto la gestión de estos ecosistemas como su propio concepto. Para ello, se tomará como caso de estudio el borde noroccidental de la ciudad (Suba y Engativá), para entender la redefinición del papel de los humedales en el desarrollo urbano y su planificación. Esto será evidenciable en los siguientes aspectos: 1) las formas de producción de los Estudios de Manejo Ambiental (PMA), esto es, conocimientos técnico-científicos utilizados, parámetros, estándares, ciencias involucradas, etc.; 2) Las políticas específicas para humedales y las acciones comunitarias de recuperación; 3) La producción académica interdisciplinar; 4) El lugar de estos debates y proyectos en los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial; y 5) las nuevas definiciones resultantes de este proceso.

El capítulo tendrá dos grandes secciones. La primera abordará la llegada de Ramsar a Colombia, los nuevos conceptos, lineamientos y proyectos que los actores locales tomaron de la Convención para la comprensión de los humedales, la consolidación de saberes científicos y sociales sobre los humedales de Bogotá a la luz de la Convención y la relación de esos saberes con el lugar de lo ambiental y de los humedales propiamente dichos en los planes de desarrollo distritales y el POT desde 1997. La segunda sección explora cómo esta transformación de la noción de humedal impacta la elaboración de guías para la creación de PMA y las políticas nacionales y distritales que establecieron los lineamientos de planificación ambiental de humedales de la ciudad. Igualmente se analizará los PMA de cada humedal de Suba y Engativá (estas localidades serán agrupadas en el concepto de borde noroccidental, proveniente de las divisiones de la ciudad en los planes de desarrollo y ordenamiento de finales de los 90).

LA DINÁMICA ENTRE EL PARADIGMA INTERNACIONAL Y LAS CONCEPCIONES LOCALES

La adhesión a Ramsar

Para 1996, el Convenio Internacional de Ramsar sobre Humedales contaba con 90 países miembros, de los cuales 12 eran de Latinoamérica. Colombia, sin embargo, fue calificada por los redactores de la Ley 357 como la “gran ausente en la región” por ocupar el tercer lugar entre los países con mayor extensión de humedales¹⁷⁰. Según el ministro de ambiente de ese momento, José Vicente Mogollón, en la Exposición de Motivos, la entrada del país al Convenio, bajo la ley 357 del 21 de enero de 1997, estuvo respaldada y justificada tanto por la apuesta internacional por la conservación del planeta -reflejada en los tratados internacionales de cuidado ambiental a los que Colombia también se adhirió, por ejemplo, Río 1992- como por las transformaciones jurídicas relativas a lo ambiental, sobre todo desde 1991. Según Mogollón, tanto en la Constitución de 1991 como en la ley de creación del Ministerio de Ambiente se encontraban los suficientes elementos y razones legales para

¹⁷⁰ Colombia, Congreso de Colombia, Ley 357 de 1997, por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", aprobado el 21 de enero de 1997, 5. Si se toma en cuenta la extensión aproximada de hectáreas de humedal, incluyendo las que no son protegidas por Ramsar, Colombia tendría entre 20 y 30 millones de hectáreas en su territorio (según el mapa de humedales del Instituto Humboldt, el 27% del territorio nacional son humedales de diversas categorías), convirtiéndola en el tercer país con más extensión, después de Brasil (200 millones aprox., según la estimación de 2021 de MapBiomias) y Argentina (60 millones aprox., según el Inventario Nacional de Humedales).

integrar al país en acuerdos, convenios y proyectos internacionales relacionados con el medio ambiente, y así cumplir los objetivos del Estado en esta materia. De hecho, la ley 357 habla, en la sección de motivos, de un antecedente respecto a los humedales en la ley 99 de 1993 que obligaba al Ministerio de Ambiente a proteger y conservar los ecosistemas de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales, todos ellos considerados bajo esta ley como humedales¹⁷¹.

La Convención de Ramsar de 1971 adoptó la siguiente definición de humedal en su artículo 1:

Son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas¹⁷², o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.¹⁷³

El Estado colombiano adoptó esta definición técnica de los humedales en la ley 357 de 1997, adquiriendo las obligaciones vinculantes de emprender acciones de delimitación, protección, conservación y restauración bajo los estándares jurídico-técnicos del Convenio.

De hecho, en la propia ley 357 se justificó que gran parte de las motivaciones para unirse al Convenio era la facilidad en el intercambio y la recepción de conocimientos técnicos y científicos sobre los humedales, que al mismo tiempo mejorarían los proyectos de intervención, y sobre todo facilitarían la transferencia de recursos financieros para el emprendimiento de los proyectos. Asimismo, se promovería la capacitación de personal calificado para la elaboración, planificación y ejecución de los proyectos, así como de la promoción de producción académica relacionada con la cuestión de los humedales¹⁷⁴. Además, la planificación que cada estado miembro hiciera en sus territorios debía tener en

¹⁷¹ Congreso, Ley 357 de 1997, 5.

¹⁷² Una turbera es un tipo de humedal en el cual se produce la acumulación superficial por capas de material orgánico en un estado de descomposición conocido como turba. Se trata de cuencas lacustres generalmente de origen glaciar que actualmente están repletas de material vegetal más o menos descompuesto y que conocemos como turba de agua dulce. Así, su superficie es una capa de turba compuesta por material vegetal que se ha acumulado durante miles de años sin descomponerse del todo porque el ambiente está saturado de agua. Según Ramsar, las turberas son los depósitos que contienen más carbono en menos espacio en las zonas terrestres: aunque solo cubren el 3% de la superficie terrestre del planeta, almacenan más carbono que toda la biomasa de los bosques de la Tierra y representan casi la mitad de los humedales del mundo. Laura Zarza, *¿Qué son las turberas?*, accedido el 13 de julio de 2025, <https://www.iagua.es/respuestas/que-son-turberas>

¹⁷³ Congreso, Ley 357 de 1997, 1.

¹⁷⁴ Congreso, Ley 357 de 1997, 6.

cuenta la protección de los humedales y favorecer la recuperación de los que estuvieran en “La Lista”, esto es, humedales de importancia internacional Ramsar¹⁷⁵, así como el uso racional de los que aún no estuviesen en ella. Por “uso racional”, Ramsar entendía: “el que es sostenido para beneficio de la humanidad de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema”¹⁷⁶. Según la Fundación Humedales de Bogotá, este concepto de “uso racional” nació de la idea de integrar otras dinámicas de uso y relación entre humanos y humedales que fueran más allá del conservacionismo europeo, del que provino Ramsar. Esto pudo estar influenciado por los casos en otras partes del mundo donde las comunidades humanas dependían en muchos casos de estos ecosistemas. Ramsar recomendaba este uso “racional” en todos los humedales, sobre todo en los que no estuvieran incluidos en la Lista¹⁷⁷, probablemente para procurar cierta protección y manejo adecuado de humedales en los lugares donde los procesos para delimitarlos fuesen más lentos, como los

¹⁷⁵ Los criterios de Ramsar para la designación de humedales de importancia internacional son 9: **Criterio 1:** Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si contiene un ejemplo representativo, raro o único de un tipo de humedal natural o casi natural hallado dentro de la región biogeográfica apropiada. **Criterio 2:** Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta especies vulnerables, en peligro o en peligro crítico, o comunidades ecológicas amenazadas. **Criterio 3:** Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta poblaciones de especies vegetales y/o animales importantes para mantener la diversidad biológica de una región biogeográfica determinada. **Criterio 4:** Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta especies vegetales y/o animales cuando se encuentran en una etapa crítica de su ciclo biológico, o les ofrece refugio cuando prevalecen condiciones adversas. **Criterio 5:** Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta de manera regular una población de 20.000 o más aves acuáticas. **Criterio 6:** Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta de manera regular el 1% de los individuos de una población de una especie o subespecie de aves acuáticas. **Criterio 7:** Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta una proporción significativa de las subespecies, especies o familias de peces autóctonas, etapas del ciclo biológico, interacciones de especies y/o poblaciones que son representativas de los beneficios y/o los valores de los humedales y contribuye de esa manera a la diversidad biológica del mundo. **Criterio 8:** Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si es una fuente de alimentación importante para peces, es una zona de desove, un área de desarrollo y crecimiento y/o una ruta migratoria de la que dependen las existencias de peces dentro o fuera del humedal. **Criterio 9:** Un humedal deberá considerarse de importancia internacional si sustenta habitualmente el 1% de los individuos de la población de una especie o subespecie dependiente de los humedales que sea una especie animal no aviaria.

La Fundación Humedales de Bogotá menciona en el artículo “Los humedales de Bogotá y la Convención Ramsar”, en *Los Humedales de Bogotá y la Sabana V. II*, que para 2003, el complejo de humedales de Bogotá ya cumplía con 4 de los 8 criterios para entrar a la Lista. Por esto, recomendó redirigir los proyectos a tratar de cumplir con el resto de los criterios Ramsar y acelerar el reconocimiento internacional. Por lo mismo, la Fundación recomendó también canalizar los recursos de agencias internacionales de desarrollo y ambiente para el cumplimiento de los objetivos de gestión. Esta fundación es el resultado de la creación de la Red de Humedales de Bogotá, conformada por las comunidades organizadas y lideradas por la Fundación La Conejera.

Fundación Humedales de Bogotá, “Los humedales de Bogotá y la Convención Ramsar”, en *Los Humedales de Bogotá y la Sabana V. II* (Bogotá: Acueducto de Bogotá, 2003), 239.

¹⁷⁶ Fundación Humedales, “Humedales de Bogotá y Ramsar”, 233.

¹⁷⁷ Fundación Humedales, “Humedales de Bogotá y Ramsar”, 233.

humedales ubicados en zonas de difícil acceso, de conflictos armados y socioambientales o de retardada gestión burocrática. La idea de un uso racional vinculante para los países miembro de los humedales aun no reconocidos en la lista será importante en la formulación de guías y políticas de manejo ambiental en Bogotá, como veremos más adelante.

Dentro de las razones que el Estado colombiano adujo para aprobar la Convención Ramsar como ley, se señaló la destrucción del humedal más grande de Colombia, ubicado en la región de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y el deterioro de los humedales urbanos de Bogotá, que eran rellenados para ser vendidos como lotes baratos¹⁷⁸. Sin embargo, los humedales de la Sabana no fueron incluidos formalmente a la Lista por Ramsar hasta 2018. No se menciona nada más acerca del estado de los humedales, ni del caso de Bogotá, pues el resto de las razones expuestas por Mogollón apelan a la falta de conocimiento técnico y financiación para poder proteger los humedales según los criterios de Ramsar. Probablemente, una de las razones para no incluir a los humedales de la Sabana como primer complejo protegido pudo haber sido esa falta de capacidad técnica y financiera para poder adecuarlos a las peticiones de Ramsar. Asimismo, y como ya se mencionó, la cercanía de Mogollón con la Ciénaga Grande de Santa Marta y el Delta Estuarino del Río Magdalena pudieron haber influenciado en la decisión de establecer este ecosistema costero como la primera prioridad, y no la Sabana, para la nación. Adicionalmente, se puede hipotetizar que la no inclusión de los humedales de Bogotá se debió a los intereses estatales y privados sobre proyectos urbanísticos que podrían haberse visto truncados por el Convenio, así como por el estado aún inicial de consolidación de una Red comunitaria organizada de protección de humedales, hipótesis cuya comprobación cae por fuera del alcance de esta investigación.

La ley de aprobación de Ramsar se propuso durante la presidencia de Ernesto Samper, apoyada por el ministro de relaciones exteriores Rodrigo Pardo García, fue aceptada en el Congreso Nacional cuando ese ministerio pasó a manos de María Emma Mejía. El ministro de ambiente de ese momento era José Vicente Mogollón, historiador de Harvard quien había estudiado las dinámicas económicas y ambientales del Canal del Dique en Cartagena, el Río Magdalena, las ciénagas circundantes y los arrecifes de coral de la Isla del Rosario¹⁷⁹. Así,

¹⁷⁸ Congreso, Ley 357 de 1997, 6.

¹⁷⁹ Sobre su obra y vida se puede encontrar información en su página web: <https://www.canaldeldique.com/>

Mogollón conocía historia ambiental de las ciénagas y corales de Cartagena, que bajo este convenio eran reconocidos como humedales. Tal vez, por esta razón es que el primer humedal de Colombia vinculado a Ramsar haya sido el Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena en la Ciénaga Grande de Santa Marta en 1998.

Con la emisión de la ley de aprobación de Ramsar inició un proceso de reestructuración de los estudios sobre humedales en el país, tanto en los proyectos distritales y comunitarios como en el ámbito académico. Los estudios para los Planes de Manejo Ambiental (PMA), por ejemplo, debían seguir un estándar de producción y de contenido, que abarcaba la elaboración de un marco jurídico, estudios científicos de topografía, hidrografía, geografía, entre otros, y los análisis socioeconómicos y catastrales de las zonas o localidades en donde se hallaban los humedales. El marco jurídico sobre los que se diseñaron los PMA siempre estuvo constituido por la totalidad del acervo legal respecto a los humedales, empezando desde el CRN, pasando por las leyes distritales sobre rondas, la Constitución, el MinAmbiente y, ahora, el Convenio Ramsar.

Aunque no es objetivo de este trabajo rastrear los orígenes de los lineamientos para la elaboración de PMA en el país antes de la aprobación de Ramsar o de las Políticas del MinAmbiente y el Distrito (se hicieron 3 de esos estudios antes de Ramsar), lo que sí sabemos es que estos planes parecen haber sido elaborados por las consultoras contratadas por organismos de gobierno nacional y local, entre ellas *Estudios y Asesorías*, *Daphnia*, *DEEB* o *Campo y Ciudad*, planes que compartían una estructura similar. Por ejemplo, en el Informe Final del Estudio para el PMA de Juan Amarillo en 1995, la consultora afirmó que la estructura de aspectos y componentes se desarrolló pensando en el cumplimiento del DAMA de los Objetivos de Protección de Humedales que le fueron asignados desde su creación en 1990 y la asignación de humedales como Áreas Protegidas en 1994. Los estudios realizaban una serie de análisis ecológicos (geográficos, hidrológicos, biológicos, etc.), socioeconómicos (comunidades organizadas, situaciones catastrales, problemáticas estructurales, etc.), y solían tener un marco legal y conceptual que le daba sustento jurídico a los proyectos. Tal vez, el caso más apartado podría ser el de la consultora *Ecology & Environmental*, que fue fundada en Estados Unidos hacia mediados de 1970 y trabajó con la Agencia de Protección Ambiental (EPA) durante mucho tiempo en consultorías relacionadas

con la contaminación del agua¹⁸⁰. Por esto, es probable que ya hubieran tenido contacto con recomendaciones o conocimientos de Ramsar para el manejo de humedales, aunque no los hayan implementado explícitamente en su estudio.

Por eso, no es extraño que en los 3 estudios anteriores a la incorporación de Ramsar en 1997 se presenten tanto las cada vez más extensas recopilaciones de leyes sobre humedales como los estudios ecosistémicos, catastrales, socioeconómicos, y se presenten proyectos con base en los resultados de cada estudio. Lo que vino después, con Ramsar y la Guía Técnica, fue una estandarización de orden y contenido, así como una unificación de la definición de humedal y la importancia del papel de las comunidades en la construcción del plan y los proyectos. Este proceso de estandarización lo analizaremos más adelante al detallar la estructura de las Guías, Políticas y demás herramientas utilizadas para la elaboración de los PMA de los humedales de Suba y Engativá.

Ahora bien, Ramsar dio elementos jurídicos y técnicos para el manejo de humedales, pero también fue importante en la financiación y transferencia de conocimientos científicos. Por ejemplo, en los Informes Nacionales de las COP, donde se encuentran las rendiciones de cuentas del Ministerio de Ambiente frente a Ramsar, se enuncian los proyectos y metas del Ministerio para cumplir con los objetivos de gestión Ramsar. El Ministerio fue designado por Ramsar para servir como entidad representante de Colombia en la Convención, y en los primeros dos informes, del 10 de mayo de 1999 y del 26 de noviembre de 2002, aparecen como encargados el ministro de ambiente, Juan Mayr, y la Directora General de Ecosistemas, Ángela Andrade Pérez. En el Informe de 1999, se pudo evidenciar una pobre aplicación de los objetivos Ramsar en la gestión de humedales, reflejada en la nula financiación de proyectos de gestión por parte tanto del Estado como de Ramsar. La única muestra de cooperación internacional o de capacitación estuvo en un curso corto que ofertó el Gobierno de Holanda¹⁸¹.

¹⁸⁰ "Ecology and Environment, Inc. " International Directory of Company Histories. Encyclopedia.com. (June 17, 2025). <https://www.encyclopedia.com/books/politics-and-business-magazines/ecology-and-environment-inc>

¹⁸¹ Ministerio de Ambiente, *Aplicación de la Convención de Ramsar en general y del Plan Estratégico 1997-2002 de Ramsar en particular en el período comprendido entre la preparación del Informe Nacional para la COP6 en 1995 y el 30 de junio de 1998*, (Bogotá: Ramsar, 1999), 6.

El cambio se hace notorio en el Informe de 2002, cuando aún era ministro Juan Mayr y Directora de Ecosistemas Ángela Andrade, pues la cantidad de proyectos de planeación, estudio y protección de humedales financiados y ejecutados por Ramsar y el MinAmbiente aumentaron, así como la capacitación internacional, por ejemplo: 1) el proyecto de fortalecimiento del manejo comunitario del Sitio Ramsar Laguna de la Cocha, ejecutado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y financiado por la Secretaria de Ramsar y el MinAmbiente. 2) la publicación de un documento sobre especies introducidas en Colombia, elaborado por el Ministerio y financiado por la Convención. 3) el proyecto “Evaluación de las Poblaciones de Patos (Anatidae) en la Ciénaga Grande de Santa Marta, Valle Geográfico del Río Cauca y Humedales Altoandinos, en Colombia”, financiado por Duck’s Unlimited de E.E.U.U., y publicado por Wetlands International, filial de la Convención encargada de la actualización y compilación de información sobre humedales a nivel internacional. 4) el proyecto “Evaluación de Nuevos Sitios Ramsar”, financiado por WWF. Además, se especificó en este Informe de 2002 que, antes de la publicación de la Política Nacional de Humedales de 2002, la financiación para conservación y uso racional se determinaba de acuerdo con las prioridades de la Política Nacional Ambiental del Plan Nacional de Desarrollo¹⁸². Por esto, tras la aprobación de la Política de Humedales, se podría decir que se les asignó cierta prioridad e independencia financiera a los humedales en el Ministerio.

Este aumento en el flujo de información se acompañó con un aumento simultáneo en la investigación ecológica colombiana, de la mano de figuras como Thomas van der Hammen y otros científicos, que propusieron conceptos como la Estructura Ecológica Principal, la *visión ambiental compleja*, o el uso del concepto de *actor-red* y el *lugar-red* para el estudio de la formación de la Red de Humedales de Bogotá. De este incremento en el conocimiento científico natural y social se derivaron diferentes conceptos y proyectos que buscaban complementar y fortalecer la acción de las comunidades y entidades ambientales, así como entender las nuevas relaciones socioecológicas producidas entre los actores y los ecosistemas, en este caso, urbanos, como veremos. La siguiente subsección abordará este

¹⁸² Ministerio de Ambiente, *Instrumento de planificación nacional para aplicar la Convención de Ramsar sobre los Humedales*, (Bogotá: Ramsar, 2002).

fenómeno, y la adopción de los conocimientos científicos por parte de las comunidades y las autoridades ambientales para proteger y planificar los humedales.

La Estructura Ecológica Principal (EEP), la planificación urbana en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y en los Planes de Desarrollo Distrital (PDD) desde 1990

En esta sección se analizará cómo uno de los conceptos ecológicos más importantes desarrollados en la academia científica nacional, la Estructura Ecológica Principal, fue fundamental para reorganizar el ordenamiento territorial y planificar el desarrollo de la ciudad y la región. Este fenómeno afectó también a los humedales y fue fundamental para la inclusión progresiva y significativa de estos ecosistemas en la planificación urbana.

En el primer capítulo se mencionó a Julio Carrizosa Umaña y su contribución al ambientalismo en Colombia desde la academia y la política. Ciertamente, sus ideas fueron imprescindibles para el desarrollo del enfoque ambiental en la jurisprudencia, que terminaría repercutiendo en la gestión de humedales. Posiblemente, su mayor aporte estuvo en el concepto de “visión ambiental compleja”, que reconocía la influencia de muchos más aspectos que el ecológico en los problemas ambientales, como los sociales, culturales y económicos. Esto pudo evidenciarse, por ejemplo, en la importancia de los estudios socioeconómicos y la participación comunitaria para la producción de los PMA.

Sin embargo, hay otro personaje que fue decisivo en la historia de la academia ambiental colombiana, y cuyo trabajo sobre los humedales y los ecosistemas de la capital redefinieron la forma de comprender el espacio geográfico en el que la ciudad crecía, Thomas van der Hammen. A finales de los 90, el profesor introdujo el concepto de Estructura Ecológica Principal (EEP) en su libro sobre el Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá, hecho para la CAR, en 1998. La EEP hace referencia a la forma en la que se debería planificar el ambiente en una región seriamente degradada como la de Bogotá y su Sabana, es decir, considerarla como una unidad¹⁸³. Esta visión de la región como una única interrelación entre ecosistemas sería la base para la planificación ambiental y física del territorio, pues obligaría a las entidades a elaborar proyectos de intervención que fueran más allá de lo puntual y

¹⁸³ Thomas van der Hammen, *Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá, análisis y orientaciones para el ordenamiento territorial* (Bogotá: CAR, 1998), 127.

tuvieran en cuenta el efecto de cualquier acción sobre el resto del sistema. Este concepto fue creado, entonces, para darle un norte a la política ambiental que quedaría enmarcada en el POT y, por tanto, sería de obligatorio cumplimiento por parte tanto del Distrito como de las autoridades regionales. Así, por ejemplo, Van der Hammen propuso la creación de grandes reservas ecológicas¹⁸⁴ y el mejoramiento de las existentes para integrarlas todas en la EEP y conectarlas a través de corredores ecológicos¹⁸⁵ que unieran los cerros con el Río y el resto de la Sabana¹⁸⁶, todo esto buscando alternativas para la economía agropecuaria y urbana de la región que fueran menos contaminantes.

La estructura ideal que buscaba Van der Hammen comenzaba con los páramos, siguiendo con los subpáramos, el bosque altoandino, bosque andino bajo, piedemonte, cercas vivas y corredores ecológicos en la planicie que conectarían con el Valle del Río. Este valle comenzaría con los humedales del occidente del Río (los humedales urbanos), luego el Río, y después los humedales de la Sabana. Finalmente, terminaría con un bosque de alisos para marcar el límite de la EEP¹⁸⁷. Muchos de estos principios quedaron definidos y adoptados en el POT de Bogotá del 2000, 2003 y 2004. Además, acciones como la designación de humedales en la figura de Parques Ecológicos Distritales son fruto de la integración de la EEP en el ordenamiento territorial.

En el POT, la EEP se conformó de 4 componentes: el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito, los Parques Urbanos, los Corredores Ecológicos, y el Área de Manejo Especial del

¹⁸⁴ No hay en la legislación colombiana una definición exacta de “reserva ecológica”, pues la acción de reservar un área de interés ecológico únicamente para la protección de las características y valores ecosistémicos de un espacio se entiende como el establecimiento de un Área Protegida. Este proceso está reglamentado bajo el artículo 327 del CRN, el Documento CONPES 3680 de 2010, entre otras políticas ambientales nacionales. En ese sentido, las reservas ecológicas son los espacios de alto valor ecológico que conecta, protege, conserva y/o delimita, parcial o totalmente, ecosistemas nacionales o sus dinámicas en un territorio específico.

¹⁸⁵ Según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, un corredor ecológico es: “Territorio de extensión y configuración variables que, debido a su disposición y a su estado de conservación, conecta funcionalmente espacios naturales de singular relevancia para la flora o la fauna silvestres, separados entre sí, permitiendo, entre otros procesos ecológicos, el intercambio genético entre poblaciones de especies silvestres o la migración de especímenes de esas especies”. En el Decreto 469 de 2003, artículo 89, correspondiente a la penúltima versión del POT, un corredor ecológico es: “zonas verdes lineales que siguen los bordes urbanos y los principales componentes de la red hídrica y la malla vial arterial como parte del manejo ambiental de las mismas y para incrementar la conexión ecológica entre los demás elementos de la Estructura Ecológica Principal, desde los Cerros Orientales hasta el Área de Manejo Especial del río Bogotá y entre las áreas rurales y las urbanas.”

¹⁸⁶ Van der Hammen, *Plan Ambiental del Río Bogotá*, 127.

¹⁸⁷ Van der Hammen, *Plan Ambiental del Río Bogotá*, 131.

Río Bogotá. Los humedales urbanos hicieron parte del Sistema de Áreas Protegidas, bajo la categoría de Parques Ecológicos Distritales. Sin embargo, algunos humedales hacían parte de los otros componentes, pues servían para la conexión en corredores ecológicos y también como parte del Área de Manejo del Río. Este fenómeno representa la dimensión integral de la EEP, que no puede ser entendida en sus particularidades, sino en su funcionamiento conjunto, y su aplicación en la planificación ambiental de humedales.

Se puede establecer 1997 como un año clave no sólo para los humedales, sino para el desarrollo de la ciudad, pues se aprobó la Ley 388 de 1997, por la que se modificó la Ley 9 de 1989 (que, como vimos en el primer capítulo, reconocía dentro de la planificación urbana el espacio público verde) para hacerla más compatible con la nueva Constitución Política de 1991 y el Sistema Nacional Ambiental de la Ley 99 de 1993. Asimismo, se priorizó la autonomía municipal en el ordenamiento territorial como forma de incrementar la participación democrática, la creación de espacio público y la protección del patrimonio ecológico de cada región. Por lo mismo, el ordenamiento territorial se fundamentó en los principios de: función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés público sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios¹⁸⁸. Todos ellos eran principios también de la Constitución de 1991.

Así, pues, Bogotá empezó a elaborar su propio Plan de Ordenamiento Territorial desde finales de 1998, bajo la primera administración de Enrique Peñalosa. El POT surge de la nueva norma de planificación municipal de 1997, que continuaba los cambios de la Ley 9 de 1989, ya analizada en el capítulo I. En general, el POT de Bogotá tenía como objetivo crear nuevos centros que lidiaran con el problema de alta densidad de población y bajos empleos en las periferias. Fue presentado en 1999 por la directora del Departamento de Planeación Distrital, María Carolina Barco de Botero, al Consejo de Bogotá, previa concertación con la CAR y el DAMA para tratar los temas ambientales. El primer documento se aprobó el 28 de julio del 2000 y sufrió una primera revisión en el 2003, y fue compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. Este último POT rigió la ciudad, al menos, hasta 2013, cuando fue derogado por el Decreto 364. Sin embargo, la ciudad volvió a regirse bajo este POT, debido a la nulidad del Decreto 364, hasta la implementación del nuevo en 2022.

¹⁸⁸ Colombia, Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, aprobado el 18 de julio de 1997, art. 2.

De entrada, se puede afirmar que la presencia de la cuestión ambiental, y de los humedales en específico, en el primer POT de 1998 es bastante amplia y tienen un peso considerable en la planeación del ordenamiento territorial. Así, por ejemplo, aunque en la reunión con el DAMA no se logró concertar la clasificación del suelo de los humedales -el POT contempla 3 tipos de área: urbana, rural y de expansión urbana- los humedales fueron incluidos en la Estructura Ecológica Principal de la ciudad y establecidos como fundamentales para integrar las áreas rurales y urbanas por medio de corredores ecológicos¹⁸⁹. El ambiente se convirtió en el segundo objetivo del POT y pretendía alcanzar el desarrollo territorial sostenible por medio de la integración de las dos áreas (urbana y rural) y las tres estructuras (Estructura Ecológica Principal, Estructura Urbana y Estructura Rural).¹⁹⁰

En este punto, la política distrital adopta definitivamente el concepto de Estructura Ecológica Principal (EEP) como el marco de referencia ambiental en el que se sostenía el desarrollo de la ciudad, que no solo era urbano, sino también rural, pues el 80% del territorio de la ciudad correspondía a esta área. En ese sentido, los dos principales ejes estructuradores de la EEP eran los cerros orientales y el Río Bogotá, y la función y objetivo de la política ambiental era integrar estos dos ejes por medio de corredores ambientales que abarcaran las áreas protegidas del D.C., en especial los humedales. Este concepto, que fue desarrollado por Van der Hammen hacia 1997, fue definido brevemente en el POT como: “la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible”¹⁹¹. En esta definición parecieran condensarse dos ideas sobre la naturaleza: como proveedora de los servicios necesarios para el desarrollo de la ciudad, y el ambiente como una red interconectada, de la cual la ciudad hace parte. Es decir, la relación entre ciudad y naturaleza no es solo extractiva, sino de un desarrollo conmutativo, que podría entenderse en el concepto de desarrollo sostenible.

De este modo, los principales componentes de la EEP serían el Sistema de Áreas Protegidas, los Parques Urbanos y el Área de Manejo Especial del Valle Aluvial del Río Bogotá. Los

¹⁸⁹ Colombia, Consejo de Bogotá, Decreto 619 de 2000, “por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santafé de Bogotá, Distrito Capital, aprobado el 28 de julio de 2000, consideraciones.

¹⁹⁰ Colombia, Consejo de Bogotá, Decreto 619 de 2000, “por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santafé de Bogotá, Distrito Capital”, aprobado el 28 de julio de 2000, art., 1,2; 3; 6.

¹⁹¹ Consejo de Bogotá, Decreto 619 de 2000, Capítulo 2, subcapítulo 1.

humedales que habían sido reconocidos en el Acuerdo 19 de 1994, y que desde el POT del 2000 hacen parte del sistema hídrico de la EEP, fueron agrupados en la figura de Parques Ecológicos Distritales. Este tipo de parque tenía como únicos propósitos y usos el de la protección ambiental y la recreación pasiva, definida por el POT como:

conjunto de acciones y medidas dirigidas al ejercicio de actividades contemplativas que tienen como fin el disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales tan solo se requiere equipamientos mínimos de muy bajo impacto ambiental, tales como senderos peatonales, miradores paisajísticos, observatorios de avifauna y mobiliario propio de las actividades contemplativas¹⁹².

Todos estos parques de humedal tenían ya contemplados sus zonas de manejo ambiental, rondas hidráulicas y cuerpos de agua como una unidad ecológica¹⁹³. Principalmente fueron vistos como potenciales corredores verdes y como parte del macroproyecto de descontaminación del Río Bogotá. Por ejemplo, se contempló el proyecto de extensión de la alameda que conectaría Guaymaral con Juan Amarillo, incluyendo al humedal Córdoba dentro de la zona ecológica de influencia del sistema Arzobispo-Salitre-Juan Amarillo. En el caso del Río Bogotá, el proyecto contemplaba descontaminar también los humedales adyacentes a éste mediante el Programa de descontaminación y recuperación ecológica e hidráulica de humedales, que se acogerían a los principios de Ramsar y debían ser llevados a cabo por el Acueducto. Asimismo, el POT planteó la posibilidad de creación física de nuevos humedales para el tratamiento del Río, que serían incluidos en el Sistema de Áreas Protegidas si se obtenía la viabilidad técnica. Como apreciación personal, se podría afirmar que este cambio en la concepción de los humedales, al pasar de ser “pantanos y charcas mal olientes” a ser parques de humedal, refleja una transformación de la visión sobre estos ecosistemas y su lugar en la ciudad. Este cambio se da tanto en la planificación urbana distrital como en el uso y disfrute que les dan las comunidades aledañas a estos espacios, lo que transforma también la percepción de baldíos aislados por la ciudad a ecosistemas estructurantes del desarrollo urbano.

Además, en el POT de 1998 la ciudad aparecía dividida en 6 piezas urbanas, como ilustra Alice Beuf en su artículo de 2016 sobre las centralidades urbanas, a las que se les asignarían operaciones estructurantes clave para el ordenamiento territorial. Los humedales de Suba y

¹⁹² Consejo de Bogotá, Decreto 619 de 2000, art. 12.

¹⁹³ Consejo de Bogotá, Decreto 619 de 2000, art. 26, parágrafo 1.

Engativá estuvieron localizados en las piezas de Tejido Residencial Norte y Borde Occidental, y allí se propusieron los proyectos de la Operación Juan Amarillo/Córdoba, Operación Jaboque/Engativá, Operación Torca-Guaymaral y Operación Ciudad de Cali/Conejera. Todas ellas estaban dirigidas a incrementar la conexión entre humedales o entre estos y sus entornos urbanos inmediatos. Por lo mismo, se hizo necesaria la creación de adecuaciones del espacio urbano que ayudaran a integrar los ahora Parques Ecológicos con los barrios aledaños a través de alamedas y senderos peatonales perimetrales¹⁹⁴.

Alice Beuf explica en su artículo de forma más extensa la cuestión de las centralidades urbanas, pero, en resumen: las piezas urbanas se pensaron como un primer proyecto en el POT que ayudara a descentralizar la ciudad, creando nuevos centros urbanos en las periferias con las mismas ofertas de espacio público y acceso a empleo. En este esquema, planeado durante la primera alcaldía de Peñalosa, la prioridad estaba en el espacio público y en la integración de diferentes territorios o piezas a través de operaciones estructurantes. En el mapa se pueden observar cómo los colores dividen esas piezas, con funciones urbanas específicas de transición entre centro y periferias. En los recuadros rojos se ubican las operaciones, en las que quedaron incluidos varios humedales, sobre todo en ese borde noroccidental, compuesto por la parte norte de la ciudad del borde occidental, la ciudad norte y una parte del tejido residencial norte, donde se encuentra el Humedal Córdoba.

¹⁹⁴ Consejo de Bogotá, Decreto 619 de 2000, Título II, Subtítulo 2, capítulo 1.

Mapa 3. División por Piezas Urbanas.

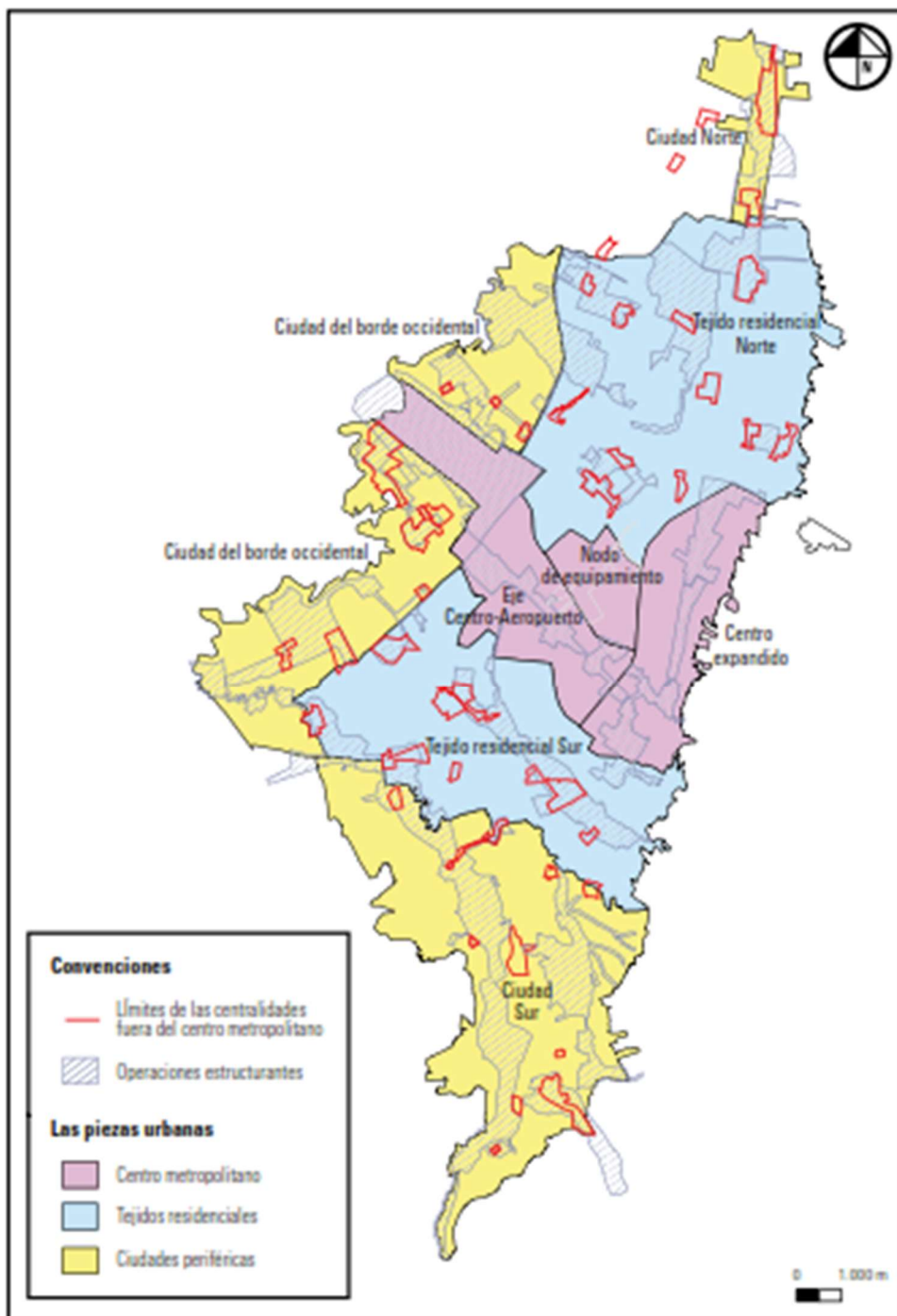


Figura 3. Modelo territorial del POT 2000.

Fuente: Mapa elaborado por Alice Beuf y tomado de su artículo “Las centralidades urbanas como espacios concebidos: referentes técnicos e ideológicos de los modelos territoriales del

Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá (Colombia)”, *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 25, no. 2 (2016): 199-219, doi: 10.15446/rcdg.v25n2.54776.

La división de la ciudad en piezas urbanas fue algo que, sin embargo, no sobrevivió mucho en el POT, pues en la revisión del 2003 los subtítulos fueron derogados y cambiados por un modelo de centralidades urbanas que reforzara la idea de una Red de Ciudades Regionales y conectadas nacional y globalmente. En cierto sentido, el POT del 2000, durante el gobierno de Peñalosa, se enfocó en la equidad territorial, con la división de ciudades dentro de la ciudad que ofrecieran masivas ofertas de espacio público nuevo. Sin embargo, esta organización no estuvo articulada a las prácticas ciudadinas ni a otros planes maestros como los de movilidad, por lo que, en la práctica, no hubo un verdadero proceso de integración¹⁹⁵. En cambio, según Beuf la construcción masiva de nuevo espacio público aumentó la estandarización excesiva de los paisajes urbanos. Esto pudo ser especialmente perjudicial para los humedales, pues ciertamente no contemplaba ni las dinámicas ecosistémicas propias de cada humedal, ni las relaciones comunitarias que se habían construido en cada caso. Surgieron así diversos conflictos socioambientales entre los proyectos de intervención paisajística de los humedales y sus comunidades, como en el caso del Humedal Córdoba. La transformación del enfoque de planeación hacia lo económico como prioridad la explica Beuf así:

Sin embargo, en la segunda alcaldía de Mockus, que empezó en 2001, desde el DAPD [Departamento administrativo de planeación distrital] se iniciaron las transformaciones necesarias para cambiar los modelos que se habían establecido en el POT del 2000. Por ejemplo, la llegada de la nueva directora del DAPD, Carmenza Saldías, experta en economía urbana y regional, marcó un cambio de rumbo en la planificación territorial. Los anteriores directores eran urbanistas, y tenían una visión de la planeación solo desde el foco urbanístico y paisajístico. En cambio, Saldías apostaba por una planeación que estuviera en función del desarrollo económico y las dinámicas económicas que se podrían redistribuir por el territorio. En sus propias palabras, de julio de 2008, afirmó: Cuando yo llego al DAPD, encuentro que hay un POT que no contiene ninguna reflexión económica. Hay

¹⁹⁵ Alice Beuf, “Las centralidades urbanas como espacios concebidos: referentes técnicos e ideológicos de los modelos territoriales del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá (Colombia)”, *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 25, no. 2 (2016): 199-219, doi: 10.15446/rcdg.v25n2.54776.

únicamente una visión urbano–urbanística. José Antonio Acebillo, un urbanista español que fue consejero de la alcaldía de Barcelona, dice que este tipo de planeación es solamente un paisajismo epidérmico: no se trata de ordenamiento. La variable crítica del ordenamiento territorial es la economía. ¿Qué voy a cobrar para poder hacer qué? El ordenamiento no consiste en que las calles sean rectas, consiste en que la renta que producen los movimientos de actividades de una calle organizados de manera más eficaz, pueda ser redistribuidos por sectores sociales, por sectores de actividad. No se trata de tener parques, sino que el parque permita la valorización del vecindario y que contribuya a aumentar los ingresos del impuesto predial. Y que de esta manera puedas hacer más obras, más intervenciones urbanísticas. El POT del 2000 de Peñalosa correspondía a 500 artículos todos bien intencionados. Pero ninguno de los instrumentos contemplados permitía financiar realmente el desarrollo.¹⁹⁶

Este enfoque de integración regional en diversos niveles, más enfocados en las dinámicas económicas que se podrían generar entre las distintas centralidades y el resto de la ciudad, según Alice Beuf, pudo estar asociado a una visión del desarrollo urbano ligado a las oportunidades de inversión de multinacionales y que finalmente quedaría establecido en la compilación del 2004. Sin embargo, en este nuevo modelo de ciudad no estarían ya los objetivos estructurantes de integración entre humedales y barrios o vías del Borde Occidental y Tejido Norte. De hecho, los humedales no aparecen en las centralidades contempladas, sino que se mantienen en el ámbito de la EEP y los Parques Ecológicos Distritales.¹⁹⁷

En el mapa 4 tomado del artículo de Alice Beuf que venimos citando, se observa cómo ahora, en el POT de 2003, la ciudad ya no se divide en piezas. En cambio, se priorizan sectores específicos relacionados con actividades económicas y conexiones regionales, nacionales e internacionales, como la centralidad Fontibón-Aeropuerto y El Dorado-Engativá. En este sentido, los cuerpos de agua como los humedales, antes integrados a las operaciones estructurantes, ahora, en el 2003, ya no aparecen vinculados a ninguna centralidad. Por un lado, esto podría indicar una pérdida de importancia de los humedales en el ordenamiento territorial. Por otro, podría indicar una separación más evidente entre la EEP, la Estructura Funcional de Servicios y la Estructura Socioeconómica, las tres estructuras sobre las que se pensó la ciudad en el POT de 2003.

¹⁹⁶ Beuf, “Las Centralidades Urbanas”, 199-219.

¹⁹⁷ Beuf, “Las Centralidades Urbanas”, 199-219.

Mapa 4. Nueva división territorial por centralidades urbanas: los humedales aparecen como cuerpos de agua, pero ninguno del noroccidente está en algún centro.

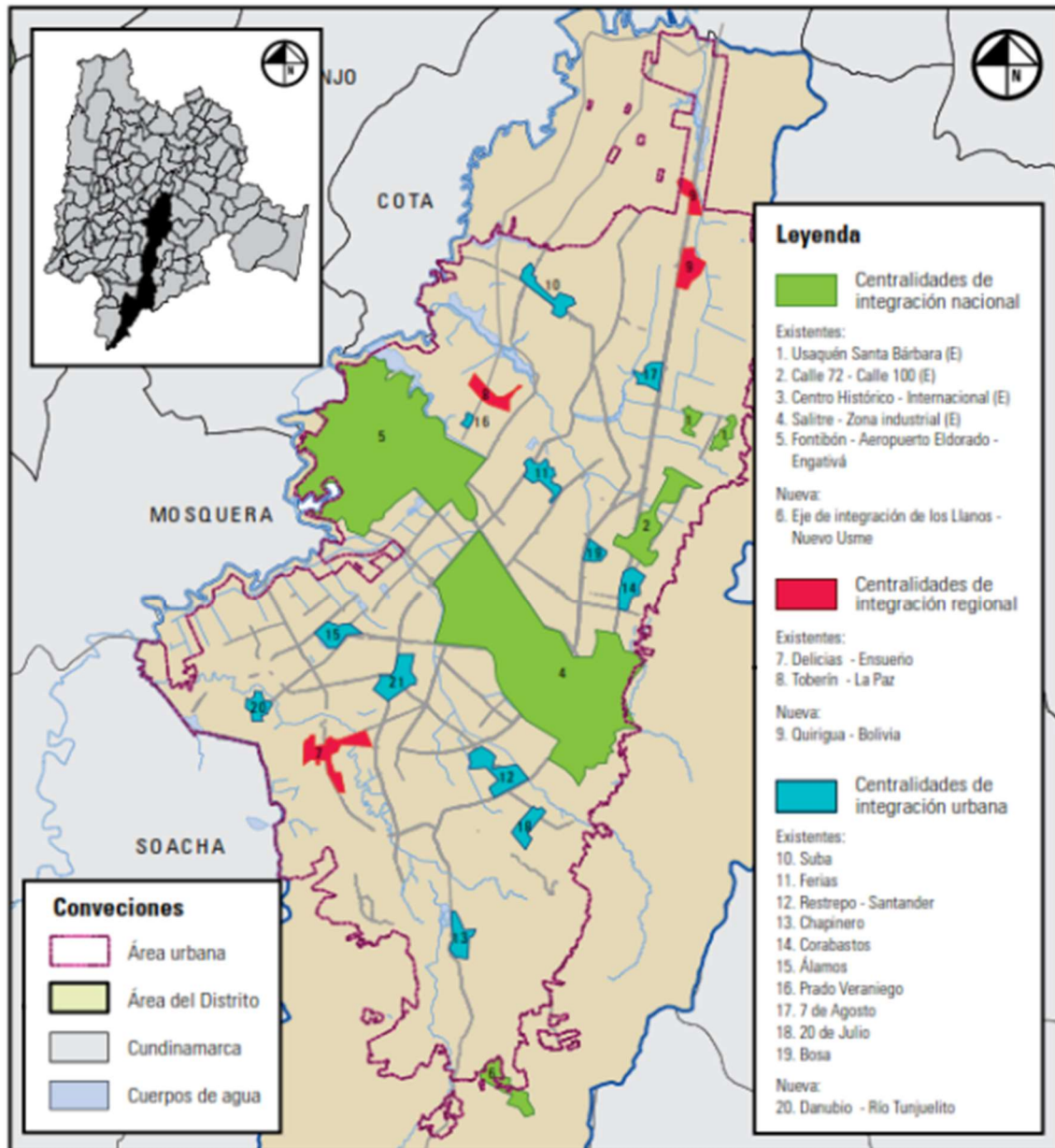


Figura 4. POT 2004: las operaciones estratégicas, principal mecanismo para implementar la red de centralidades.
Fuente: modificado de la SDP 2006.

Fuente: Extraído y elaborado por Alice Beuf, “Las centralidades urbanas como espacios concebidos: referentes técnicos e ideológicos de los modelos territoriales del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá (Colombia)”, *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 25, no. 2 (2016): 199-219, doi: 10.15446/rcdg.v25n2.54776.

Por otro lado, el POT del 2000 se organizó en el tiempo a través de proyectos de corto (2000-2004), mediano (2004-2007) y largo plazo (2007-2010), a los que los planes de desarrollo de cada alcaldía debían ceñirse. En cada plazo debían cumplirse con los objetivos de proyectos de espacio público y de infraestructura. Así, todos los humedales tenían proyectados al principio una intervención para la recuperación y equipamiento, o para la conexión con otros humedales y avenidas, pero con el tiempo debían ya haber cumplido con los objetivos de gestión. Por ejemplo, para el corto plazo, Juan Amarillo debía ser completamente intervenido, Jaboque debía alcanzar ese progreso en el mediano plazo, y en el largo plazo sólo el Humedal de Techo y el Meandro del Say tenían aún tiempo de iniciar actividades de recuperación¹⁹⁸. De este modo, según estos POTs, se aseguraría el cumplimiento progresivo de los objetivos específicos de cada humedal al compás del desarrollo urbanístico de otros proyectos, como avenidas, nuevos núcleos de crecimiento habitacional o proyectos de creación de espacio público.

El Decreto 469 de 2003, como se vio parcialmente, sirvió para reglamentar diversos aspectos menos específicos de su anterior versión del 2000, lo que pudo haber afectado a los humedales de forma positiva. En general, el propósito del Decreto era explicitar el objetivo del POT del 2000 de promover un desarrollo sostenible en la articulación del ordenamiento distrital con el ordenamiento regional, que debían estar aún más estrechamente entrelazados. Esto pudo estar relacionado con la necesidad de integrar la planeación ambiental de la EEP de Bogotá con la EEP regional, que eran indistinguibles e inseparables en términos estrictamente ecológicos y, por tanto, necesitaban de un manejo conjunto¹⁹⁹. De este modo, uno de los principales cambios es que los Parques Ecológicos Distritales se dividirían en dos tipos: los de montaña y los de humedal²⁰⁰. Además, la mayoría de los proyectos relacionados con la EEP estarían relacionados con la recuperación de los humedales, pues su importancia como ejes articuladores era fundamental tanto para el saneamiento del Río Bogotá como para su conexión con los Cerros Orientales.

¹⁹⁸ Consejo de Bogotá, Decreto 619 de 2000, Título IV.

¹⁹⁹ Colombia, Consejo de Bogotá, Decreto 469 de 2003, aprobado el 23 de diciembre de 2003, arts. 73, 75 y 77.

²⁰⁰ Consejo de Bogotá, Decreto 469 de 2003, art. 85.

En los artículos del Decreto 469 sobre humedales se incluyeron cuestiones tan específicas como el ancho máximo de 1 metro de los senderos peatonales al interior de la ronda, , la prohibición de las ciclorrutas en la Ronda, o la iluminación perimetral con dirección contraria a la del espacio del parque²⁰¹. Del resto, el lugar de los humedales para el saneamiento del Río Bogotá se mantuvo igual, así como el papel de primeros receptores de desechos antes de llegar al caudal del Río, por ejemplo, en los interceptores de Jaboque, La Conejera y Juan Amarillo.

Por último, el Decreto 190 de 2004, condensador del POT, realizó los últimos ajustes al documento para su efectiva implementación tanto en los ámbitos ambientales como socioeconómicos. Sin embargo, respecto a los humedales se mantuvieron los principios desarrollados desde el 2000, a saber: humedales como ejes articuladores de los dos principales ejes estructurantes de la ciudad, los cerros orientales y el Río Bogotá; recuperación de humedales como principales proyectos estratégicos para la EEP y para la estructuración del espacio público de cada localidad, así como para la integración urbano-rural y urbano-ambiental.

Ahora bien, el POT del 2000 se empezó a redactar al mismo tiempo en que se aprobaba el Plan de Desarrollo Distrital (PDD) de la primera alcaldía de Enrique Peñalosa, “Por la Bogotá que queremos”, y algunos de los elementos fueron pensados en concordancia. En específico, respecto a los humedales se puede establecer la similitud en el proyecto de pensar estos ecosistemas como parques dentro del tejido urbano. Si bien en este POT se pensaron los humedales como parques ecológicos con fines de conservación²⁰² ecológica y recreación pasiva²⁰³, en el PDD se pensaron como espacios verdes que podían ser aprovechados para ampliar la oferta de parques para la recreación activa²⁰⁴. De hecho, las únicas veces que

²⁰¹ Consejo de Bogotá, Decreto 469 de 2004, art. 87.

²⁰² Según el artículo 78 del Decreto 190 de 2004, conservación es: “Conjunto de actividades dirigidas al mantenimiento y aprovechamiento sostenible de los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales renovables. Comprende la preservación, la restauración y el uso sostenible”.

²⁰³ Según el mismo artículo, recreación pasiva es: “Conjunto de actividades contemplativas dirigidas al disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales sólo se requieren equipamientos en proporciones mínimas al escenario natural, de mínimo impacto ambiental y paisajístico, tales como senderos para bicicletas, senderos peatonales, miradores, observatorios de aves y mobiliario propio de actividades contemplativas.”

²⁰⁴ Recreación activa es: “Conjunto de actividades dirigidas al esparcimiento y el ejercicio de disciplinas lúdicas, artísticas o deportivas que tienen como fin la salud física y mental, para las cuales se requiere infraestructura destinada a alojar concentraciones de público. La recreación activa implica equipamientos tales como: albergues, estadios, coliseos, canchas y la infraestructura requerida para deportes motorizados.” Como

aparecen en el Plan “Por la Bogotá que queremos” son para: 1) señalar los proyectos de canalización de aguas lluvias e interceptores de aguas negras que utilizarían a los humedales de Jaboque y la cuenca Torca-Salitre, enmarcados en el programa de expansión de la ciudad y 2) para utilizarlos como parques urbanos convencionales que a su vez cumplieran con los objetivos de protección de ecosistemas estratégicos²⁰⁵. Ciertamente, la cuestión ambiental quedó relegada en el PDD de Peñalosa a un segundo plano, incluida solo como un programa relacionado al mejoramiento del espacio público dentro de la sección “Ciudad a Escala Humana”, una de las 7 prioridades del Plan. Las otras prioridades eran: Desmarginalización, Interacción Social, Movilidad, Urbanismo y Servicios, Seguridad y Convivencia y Eficiencia Institucional. Esto se ve claramente reflejado en el testimonio de los líderes locales como Germán Galindo, que suelen relatar los enfrentamientos que tuvieron con esa administración por su visión de los humedales como espacios meramente recreacionales, como un parque zonal más²⁰⁶. Un ejemplo más claro de este conflicto será analizado más adelante en el caso del PMA del Humedal Córdoba, pues en este Plan se contempló la creación de un parque en el humedal que fue detenido por el Comité Ambiental de la JAC Niza Sur.

El siguiente Plan de Desarrollo fue aprobado por el Decreto 440 de 2001, en la segunda administración de Antanas Mockus. Aquí se recupera al ambiente como un objetivo en sí dentro del planteamiento general. Sin embargo, no se aleja mucho de lo planteado por el POT del 2000 respecto a los humedales, pues se basa en este para el manejo del ambiente y la distribución del nuevo espacio urbano. Así, el Plan de Mockus menciona a los humedales como importantes para la recuperación ecológica del Río Bogotá y como parte del espacio público de la ciudad, pero no especifica la creación de ningún proyecto relevante nuevo. Aquí se hizo la diferenciación entre espacio público construido y natural, sin embargo, se les dio

se puede ver, la recreación activa requiere de transformaciones del espacio que son esencialmente contrarias a la recuperación, conservación y protección de los ecosistemas urbanos.

²⁰⁵ Colombia, Consejo de Bogotá, Acuerdo 6 de 1998, “por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001 -POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS”, aprobado el 30 de mayo de 1998, art. 35.

²⁰⁶ Jhon Barros, “Así nació el movimiento ciudadano que salvó a los humedales de Bogotá”, *Semana*, 22 de noviembre de 2020, <https://www.semana.com/impacto/articulo/especial-asi-nacio-el-movimiento-ciudadano-que-salvo-a-los-humedales-de-bogota/55982/>

igual importancia y los proyectos se encaminaron en ampliar la oferta de ambos tipos, específicamente, en 600 hectáreas²⁰⁷.

Con el Acuerdo 119 de 2004 el Consejo de Bogotá aprobó el Plan de Desarrollo de la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, que se centró específicamente en reducir los índices de pobreza y desigualdad de la Bogotá de inicios de siglo. Por esto, aunque en el programa de su gobierno presentado en 2003 se indicó que la cuestión ambiental iba a ser uno de los aspectos centrales, en el PDD que se construyó durante su mandato apareció como un objetivo ambiguo. Ahora bien, se alineó fuertemente con el POT de 2004 respecto al ambiente como articulador del desarrollo del Eje Urbano-Regional, pues adoptó como proyectos prioritarios la Política Rural para el Distrito y el manejo del Sistema Hídrico, el Sistema de Áreas Protegidas y el Área de Manejo Especial del Valle Aluvial del Río Bogotá, ambos derivados de este POT. Sin embargo, no mencionó en ningún momento a los humedales, lo que daría a entender que durante esa administración se llevaron a cabo los proyectos de humedales establecidos en el POT desde el 2000 y los programas concertados a parte con las comunidades locales.

Con la administración de Samuel Moreno se volverían a incluir a los humedales en la planificación urbana bajo el Acuerdo 308 de 2008 del Consejo de Bogotá, “Bogotá Positiva”. Sin embargo, como se hizo tendencia desde 2001, estos proyectos estaban relacionados con los planteamientos de ciudad-región del POT y los proyectos que ya estaban en marcha. El ambiente ocupó solo uno más de los 22 temas principales que pretendía abordar este plan, cuando los anteriores planes no pasaban de 7 u 8 temas. Asimismo, lo ambiental volvió a desaparecer de los objetivos estructurantes, pues todo lo relacionado con este rubro parecía ya estar abordado en el POT del 2004. De este modo, la principal meta a alcanzar respecto a los humedales era la de ampliar en 50 hectáreas el área total de estos ecosistemas en el Distrito²⁰⁸. Luego, se esperaba avanzar con el 40% de todas las obras de recuperación contempladas por la E.A.A.B. para los 12 humedales al final del periodo en 2012²⁰⁹. Y, por último, la alcaldía esperaba ejecutar los PMA de, al menos, 9 humedales, como se tenía

²⁰⁷ Colombia, Alcaldía de Bogotá, Decreto 440 de 2001, “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 "BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado”, aprobado el 1 de junio de 2001, art. 28, c.1.

²⁰⁸ Colombia, Consejo de Bogotá, Acuerdo 308 de 2008, “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR”, aprobado el 9 de junio de 2008, Título III.

²⁰⁹ Consejo de Bogotá, Acuerdo 308 de 2008, art. 38.

contemplado en el POT del 2004²¹⁰. Otro dato interesante es la inclusión de lo ambiental en el nombre estándar de los Planes de Desarrollo. Antes del 2008 se le conocía como “Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá” y a partir del Acuerdo 308 de 2008 “Bogotá Positiva” quedó como Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas. Esto probablemente sea resultado del espacio cada vez más claro que tenía el ambiente dentro de la planificación distrital y de la importancia que se le dio, sobre todo, desde el POT del 2000.

Para finalizar, el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” de Gustavo Petro fue aprobado por el Acuerdo 489 de 2012 y con él se empezó a desligar la planificación distrital del ordenamiento territorial del POT, pues Petro lo derogó mediante el Decreto 364 de 2013. Aunque esa derogación fue declarada nula por el Auto 624 de 2014 del Consejo de Estado, el Plan se definió desde el principio como lo suficientemente estructurado como para dirigir el desarrollo de la ciudad sin un POT vigente. En este PDD se estableció el ordenamiento territorial alrededor del agua a partir de un modelo de ecourbanismo²¹¹. Ahora, las políticas ambientales estarían dirigidas a contrarrestar los efectos del cambio climático²¹², un concepto que no había aparecido en los planes anteriores, pero que justifica la necesidad de esa alcaldía de reorientar la gestión hacia la protección de los recursos hídricos. Sin embargo, los humedales, cuya definición gira en torno al agua, sólo aparecen mencionados una vez, paradójicamente, y enmarcados en un plan más amplio de recuperación y renaturalización de los llamados “espacios del agua”.²¹³ La posición de esta alcaldía frente a los POT implicó que no se plantearan nuevos proyectos específicos de continuación o renovación del POT, ni de las actividades adelantadas por las autoridades ambientales (CAR, SDA, Acueducto). Justamente, la derogación del POT que adelantó Petro pudo haber dejado en vilo el alcance de muchos de los proyectos que habían empezado a desarrollarse desde el 2000. Este problema también pudo haber trasladado una buena parte de la gestión a las entidades locales

²¹⁰ Consejo de Bogotá, Acuerdo 308 de 2008, art. 33.

²¹¹ Colombia, Consejo de Bogotá, Acuerdo 489 de 2012, “por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá humana”, aprobado el 12 de junio de 2012, art. 23.

²¹² Consejo de Bogotá, Acuerdo 489 de 2012, art. 2.

²¹³ Consejo de Bogotá, Acuerdo 489 de 2012, art. 26.

y comunitarias, mientras se reorganizaba la estructura y objetivos de las autoridades encargadas.

Por supuesto, ninguno de los planes de desarrollo de las alcaldías de Bogotá que hemos examinado aquí estuvo exento de críticas por parte de los demás actores involucrados en la protección de los humedales, ni tampoco de la falta de aplicación real de muchas de las políticas propuestas durante ese periodo. En algunos casos los bloqueos provinieron por parte de las propias comunidades cuando se enfrentaron a proyectos de la Alcaldía que contradecían la propia jurisprudencia colombiana, como el caso de Peñalosa y el Humedal Córdoba, que será analizado más adelante. Pero, en otros, los problemas se relacionaron con la corrupción e ineficiencia pública de cada administración, como en el caso de la acumulación de basuras o en la invasión de la ronda de La Conejera por parte de proyectos inmobiliarios de familiares de Gustavo Petro durante su gobierno²¹⁴.

En general, se puede rastrear un aumento significativo en la presencia e importancia de lo ambiental en la planificación del desarrollo urbano de Bogotá desde 1998. Sin embargo, gran parte de la gestión ambiental general y de humedales se concentró en lo establecido por el POT desde el 2004, por lo que los Planes de Desarrollo contemporáneos y posteriores tendieron a ceñirse a los objetivos y proyectos ya contemplados en este ordenamiento territorial.

Adicionalmente, se puede evidenciar la influencia de los conocimientos y aportes de las ciencias naturales y humanas en el desarrollo y aplicación de nuevos conceptos a la planificación urbana y ambiental. Aunque este tema amerita una investigación en sí misma, puede señalarse que es muy probable que la ebullición y transferencia de saberes sirvieran para fortalecer la gestión y el alcance de la protección y restauración de los humedales por parte de las comunidades organizadas. Indicios de ello son conceptos como la EEP, el uso “racional”, la “valoración” de los servicios ecosistémicos, la “percepción ambiental”, la “Red de Humedales” y la noción de “humedal urbano”, todos los cuales se pueden rastrear en la planificación distrital y el ordenamiento territorial de diversas formas. En especial, el

²¹⁴ “Así fracasó la constructora de los Alcocer en su intento de construir en el humedal La Conejera”, Las Dos Orillas, 24 de octubre de 2024, <https://www.las2orillas.co/asi-fracaso-la-constructora-de-los-alcocer-en-su-intento-de-construir-en-el-humedal-la-conejera/>

concepto de “humedal urbano” se analizará a profundidad más adelante, pues es una de las transformaciones clave que sufrió el concepto desde finales de la década del 90.

La influencia del concepto de EEP, de Van der Hammen, es claro. Esta noción se desarrolló ampliamente en relación con el POT desde el 2000 en adelante, y se podrían desprender otros aportes de la Academia que fueron concebidos pensando en la región como una estructura ecológica conjunta. Esta visión de los ecosistemas de Bogotá se acompasó desde principios de los 2000 con un análisis y valoración económica y ecológica de los servicios ecosistémicos que la EEP ofrece. Germán Márquez, profesor de la Universidad Nacional, afirma en el artículo “Bienes y servicios ecológicos de los humedales”, que la valoración de los humedales, desde los bienes y servicios que ofrecen a la sociedad, amplía la percepción sobre cómo los ecosistemas aportan al bienestar y desarrollo de la sociedad.²¹⁵

Esta percepción de los aportes de los humedales, desde los bienes y servicios que ofrece a la ciudad, sería la clave para volcar la actitud ciudadana hacia la protección de los humedales, pues entrarían a ser parte de la dinámica de sostenimiento económico y social de la ciudad. La importancia de esta aproximación queda plasmada, por ejemplo, en la formulación de la Política Nacional de Humedales del Ministerio de Ambiente de 2002, como abordaremos en la segunda parte del capítulo. Esta importancia de la valoración de los humedales podría ser más evidente en las actividades económicas y de sustento de comunidades rurales que obtienen de los humedales: alimentos, fuentes hídricas para cultivos, entre otros beneficios. La relación que se buscaba por parte de las autoridades ambientales entre las comunidades y los humedales era el de uso racional, establecido por Ramsar como un objetivo primordial de la gestión ambiental, y adoptado por el MinAmbiente y otras entidades en sus políticas y guías de manejo. Sin embargo, en el entorno urbano el foco se puso en la capacidad de estos ecosistemas para prevenir inundaciones, satisfacer la demanda de espacio verde y recreativo y limpiar las aguas del Río Bogotá. Todas estas valoraciones se repiten, como se verá en la segunda parte del capítulo, en los PMA, los PDD y el POT, y dan cuenta de la importancia creciente que se les dio a los humedales en la ciudad.

²¹⁵ Germán Márquez, “Bienes y servicios ecológicos de los humedales”, en *Los Humedales de Bogotá y la Sabana V. II* (Bogotá: Acueducto de Bogotá, 2003), 13.

Los proyectos que desde las comunidades organizadas y las autoridades ambientales se realizaban para mejorar la relación entre los ciudadanos y los humedales, por ejemplo, las Aulas Amarillas y los Proyectos Ambientales Escolares (PRAES) podrían considerarse, siguiendo al profesor Márquez, dentro de la línea de mejoramiento de la percepción de la valoración de los humedales por los bienes que ofrecen. Jaime Alberto Hernández, antropólogo, afirmó en la ponencia “Recuperación de Humedales Urbanos y Gestión Social del Acueducto de Bogotá, en los procesos de Construcción de Ciudadanía” de 2003, que la idea de la situación socioeconómica de marginalidad asociada a los humedales y sus habitantes era determinante en la percepción ciudadana sobre estos ecosistemas, y que repercutía en la actitud y la concepción frente a la esfera de lo público²¹⁶. El Aula Amarilla del Humedal Juan Amarillo fue presentado por Hernández como un caso de éxito de la educación ambiental y su potencial para transformar el concepto de humedal que tenía la ciudadanía, al convertirlo en un *lugar* de construcción de identidad comunitaria.

Estos ejemplos de proyectos asociados con la percepción comunitaria de los humedales también fueron abordados por académicos como Leonardo Garavito en “El papel de la percepción ambiental en la calidad de vida humana. Una propuesta de análisis de los vínculos de la población con el entorno. El caso del Humedal Santa María del Lago”²¹⁷, o Germán Galindo en su artículo “Experiencia colectiva en la recuperación del Humedal La Conejera”²¹⁸, donde señala la importancia de los PRAES en el caso de La Conejera. Estos proyectos fueron integrados en los PMA, como se evidenciará en la segunda parte, y fueron principalmente adelantados por las comunidades organizadas de cada humedal. Esto da paso al siguiente concepto clave que podría ser importante para entender el papel de las comunidades en la planificación ambiental y del desarrollo de la ciudad: el actor-red en la Red de Humedales de Bogotá.

²¹⁶ Jaime Alberto Hernández, “Recuperación de Humedales Urbanos y Gestión Social del Acueducto de Bogotá, en los procesos de Construcción de Ciudadanía”, en *Memorias del VI Seminario Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* (Bogotá: MinAmbiente, UIS, U. Piloto, RCFA, 2003), 315-319.

²¹⁷ Leonardo Garavito, “El papel de la percepción ambiental en la calidad de vida humana. Una propuesta de análisis de los vínculos de la población con el entorno. El caso del Humedal Santa María del Lago”, en *Memorias del VI Seminario Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* (Bogotá: MinAmbiente, UIS, U. Piloto, RCFA, 2003).

²¹⁸ Germán Galindo, “Experiencia colectiva en la recuperación del Humedal La Conejera”, en *Los Humedales de Bogotá y la Sabana* (Bogotá: Acueducto de Bogotá, 2003).

Dolly Palacio, investigadora del Externado, trabajó esta idea del actor y el lugar-red en el artículo “La gestión ambiental en las chucuas de Bogotá: una red socioambiental en tensión”. Señaló que estos serían conceptos útiles en el análisis de los procesos socioambientales y la gestión de las chucuas. Llegó a la conclusión de que la creación de la Red de Humedales de Bogotá partió de la interrelación entre nodos de pasó obligatorios en la traducción de los ecosistemas de humedales, que están constituidos por las propias comunidades aledañas organizadas, y que fuerza a las autoridades ambientales y distritales a concertar antes de llevar a cabo cualquier acción. Esta relación entre nodos, afirma, se constituyó a partir de la transferencia de conocimientos y experiencias en el manejo de sus propios humedales y posibilitó el fortalecimiento del alcance y los proyectos comunitarios, por ejemplo, de reforestación y educación ambiental²¹⁹. Es más que evidente esta influencia de las comunidades organizadas, interconectadas entre sí, en la planificación ambiental y la toma de decisiones respecto al desarrollo sostenible de la ciudad pues no solo frenaron y modificaron proyectos contemplados en los planes de desarrollo, como pasó con La Conejera a mediados de los 90 o con la JAC de Niza a inicios del 2000, sino que también participaron activamente en la formulación de los planes de manejo ambiental. Tal vez, el caso más ilustrativo sea el de la Fundación Humedal La Conejera, que cocreó el PMA de La Conejera con el Acueducto; pero, en la práctica, todos los PMA fueron concertados y creados en conjunto con las comunidades organizadas de cada humedal.

Por último, se puede destacar el fortalecimiento de un concepto nuevo que se instalaría en la planeación ambiental de los humedales como fundamental para su correcta gestión: el de “humedal urbano”. Autores como Byron Calvachi ya dividían los humedales de la EEP entre urbanos y rurales. En su artículo “Una aproximación al conocimiento actual de humedales, lagunas y embalses de Bogotá y la Sabana”, Calvachi afirmó que la principal diferenciación entre humedales urbanos y rurales está en los usos históricos de cada tipo. Los urbanos caracterizados por la desaparición para urbanizaciones, contaminación por aguas negras y creación de identidades comunitarias en torno a su protección, considerados como “el patio trasero de la ciudad”. Los rurales, en cambio, se caracterizaron por su visión como depósitos

²¹⁹ Dolly Palacio, “La gestión ambiental en las chucuas de Bogotá: una red socioambiental en tensión”, en *Los Humedales de Bogotá y la Sabana* (Bogotá: Acueducto de Bogotá, 2003), 204.

de agua, lo que llevó a su explotación para actividades agrícolas, pero también a su conservación con fines económicos.²²⁰

Germán Andrade, de la Fundación de Humedales de Bogotá, en su artículo “Lagos y humedales del altiplano de Cundinamarca y Boyacá”, se refería a la gestión de los humedales en el paisaje urbano como un reto doble. Por un lado, la recuperación de las características ecológicas anteriores a las degradaciones por los procesos históricos de urbanización. Por otro, la existencia de visiones culturales divergentes que proponen planificaciones ambientales muy distintas entre sí, correspondientes a imaginarios sobre la naturaleza que, en ocasiones, son perjudiciales para la biodiversidad de ecosistemas singulares. La ventaja estaría, según este autor, en que, en entornos ecológicos artificializados como las ciudades, la demanda por la naturaleza aumenta al ritmo que su aprecio, lo que facilita el reto bio-cultural que supone balancear la artificialidad con la naturalidad en el espacio público urbano²²¹. La propia Fundación de Humedales afirmaba, en el artículo “Los humedales de Bogotá y la Convención Ramsar”, que Ramsar no consideraba una categoría específica para humedales urbanos, y que esto era un problema para la inclusión en la Lista de Humedales de Ramsar²²². Esto, finalmente, dio como resultado que, en 2018, Ramsar incluyera a los humedales de Bogotá bajo el nombre de Complejo de Humedales Urbanos de Bogotá.

La cuestión de los humedales urbanos se vio claramente reflejada en los POT, probablemente acompañado con los debates académicos sobre el concepto de un humedal urbano, resultado de las dinámicas históricas con la ciudad que lo contiene. En el decreto 469 de 2003, segunda versión del POT del 2000, se empezó a hacer la división entre Parque Ecológico Distrital de Montaña y de Humedal, siendo todos los humedales de carácter urbano. Además, este nombra ya el concepto de humedal urbano en el artículo 66, de sostenibilidad ambiental, y reitera en cada artículo relativo a la gestión de los humedales los objetivos de integrarlos al paisaje urbano, adecuarlos para la oferta de parque urbanos de recreación pasiva y corredores ecológicos, así como restaurarlos como parte del programa de recuperación del Río Bogotá.

²²⁰ Calvachi, “Aproximación al conocimiento de Humedales”, 196.

²²¹ Andrade, “Humedales del Altiplano”, 43.

²²² Fundación Humedales de Bogotá, “Los humedales de Bogotá y la Convención Ramsar”, en *Los Humedales de Bogotá y la Sabana V. II* (Bogotá: Acueducto de Bogotá, 2003).

Como indicamos antes, el tema de los saberes académicos dentro de la visión de los humedales y los POT en particular es un asunto que amerita una investigación por sí misma y que supera los alcances de este trabajo. De lo sintetizado aquí, sin embargo, podría inferirse que el incremento de saberes sobre ambiente y humedales acompañó la planeación del desarrollo de la ciudad y las acciones de las comunidades organizadas. Por lo general, la inclusión de la voz de más y nuevos actores contribuyó al enriquecimiento de la planificación ambiental, pues integró conceptos novedosos para el análisis social y la intervención comunitaria y participativa. La ampliación del panorama conceptual no sólo ayudó a la resolución de antiguos problemas, sino que generó nuevos retos, relacionados con el papel y la relevancia en la toma de decisiones cada vez mayor de las comunidades organizadas, y la relación con las autoridades ambientales con sus propias políticas de manejo.

Estas secciones sirven para entender el contexto legislativo y de planificación en el que se redactaron la mayor cantidad de Planes de Manejo Ambiental, así como la transformación de la planificación de humedales y del concepto de humedal. Además, se puede concluir que la adhesión a normas internacionales, la estandarización de definiciones técnico-jurídicas, la inclusión de saberes de diversas ciencias, y los POT y PDD configuraron una definición, rol y lugar nuevo de los humedales en la ciudad. Así se evidenciará en los PMA y las guías, políticas, lineamientos e instrumentos de planeación ambiental que se analizarán a continuación.

LA CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO PROPIO: HACIA UNA VISIÓN SOCIOECOLÓGICA DEL "HUMEDAL URBANO"

En esta segunda parte se analizarán específicamente los elementos de estandarización técnico-jurídica diseñados y desarrollados por las autoridades ambientales para la planificación y el manejo de los humedales de la ciudad desde finales de la década de 1990 hasta 2015, tomando como caso a los humedales del borde noroccidental o Suba y Engativá. Estos elementos son resultado de una serie de fenómenos y recursos que se acompañaron para, justamente, producir mecanismos de gestión tanto de las entidades ambientales como de las comunidades organizadas. Así, el conocimiento científico usado en la estandarización técnica, así como la jurisprudencia nacional, reforzada por Ramsar, forman un acorde con los intereses y proyectos de las comunidades y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de la ciudad que impactarían y transformarían, desde la práctica de la gestión y planificación,

el concepto de humedal: el humedal urbano como territorio socioecológico históricamente vinculado al desarrollo de la ciudad.

La Estandarización de la Gestión: La Guía Técnica y los Planes de Manejo Ambiental (PMA) de los humedales

Como vimos, la adhesión de Colombia al Convenio Ramsar en 1997 marcó un punto de inflexión, no como una ruptura con el andamiaje jurídico preexistente, sino como un proceso de integración y acompasamiento. El marco internacional fortaleció conceptos locales ya consolidados como la "ronda" y la "zona de manejo ambiental" con la introducción de conceptos como el de "uso racional", al tiempo que estandarizó la definición de humedal y facilitó la transferencia de conocimientos y recursos financieros. Esta fusión se materializó en la nueva generación de instrumentos de planificación, como los Planes de Manejo Ambiental (PMA), basados en guías de Ramsar, que se volvieron obligatorios y se integraron al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de 2004. Los Humedales en este punto se entendían bajo la figura de Parques Ecológicos Distritales, consolidada bajo un modelo de gestión que articulaba la legislación nacional, los estándares internacionales y la participación comunitaria. El objetivo de esta segunda sección es rastrear en los Planes de Manejo Ambiental (PMA) la transformación hacia el concepto de humedal urbano.

En primer lugar, hubo un lapso entre ese primer decreto del POT en el 2000 y el establecimiento de dos políticas, nacionales (2002 y 2006) y distritales (2006), dirigidas a establecer los criterios de elaboración de los PMA, en el que no había reglamentación definida para la creación de estos planes. Se alcanzó a observar en el capítulo anterior, y se verá también en esta sección, que los PMA seguían, en general, una línea de producción determinada por las firmas que realizaban los estudios demandados por las entidades del gobierno local que los contrataban y con base en criterios del Acueducto o del DAMA. Como ejemplo está el caso de *Ecology & Environment* que ya fue analizado al principio del capítulo. Por lo general, se abordaban los aspectos físicos, bióticos, jurídicos y socioeconómicos de cada humedal estudiado. Pero ninguno de estos planes llegó a aprobarse en el Consejo de Bogotá y se quedaron en la fase de estudios. Muchos fueron realmente aplicados hasta más de 10 años después de los primeros estudios, como en Juan Amarillo o Torca-Guaymaral.

Las razones de la demora en la aplicación varían, pero generalmente tuvieron que ver con el cambio en la legislación relativa a los humedales y su planificación. Esto se observa, por ejemplo, en la formulación del PMA del Humedal Santa María del Lago, cuya primera aprobación se dio bajo la Resolución 7773 de 2010 de la SDA y que luego tuvo una actualización aprobada en la Resolución 02926 de 2023 de la Secretaría de Ambiente (SDA), sucesora del DAMA. En la sección de Antecedentes de la Resolución 7773 se indica claramente que antes de la formulación del PMA de 2010, a cargo de la SDA, el DAMA ya había elaborado un documento para este humedal bajo las metodologías de: 1) Ramsar de planes de manejo, encontrada en el Manual 8 -Marcos para el Manejo de Humedales-, 2) Política para Humedales Interiores (2002) del MAVDT, y 3) el Plan de Gestión Ambiental del D.C. de 2003. Ese marco interinstitucional había dado como resultado la creación de 7 directrices de gestión: Investigación; Educación Ambiental; Participación y Descentralización; Fortalecimiento institucional; Coordinación interinstitucional; Control y vigilancia y Manejo físico²²³.

Sin embargo, el esfuerzo interinstitucional se vio obligado a transformarse en función de las nuevas leyes que se expidieron en los años posteriores, principalmente dos. Por un lado, en el ámbito nacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) expidió la Resolución 196 de 2006 sobre la adopción de la Guía Técnica de Formulación de PMA para Humedales en Colombia. Por otro, en la jurisdicción distrital, el DAMA reglamentó en el Decreto 062 de 2006 los lineamientos, mecanismos y directrices para la elaboración de los PMA en el perímetro urbano del Distrito Capital, pues el MinAmbiente había dispuesto en la Resolución 157 de 2004 que los PMA debían ser formulados por las autoridades ambientales correspondientes bajo las normas de la Guía Técnica que serían adoptadas en el 2006. Es decir, se podría afirmar que antes de Ramsar se elaboraron PMA bajo parámetros legales y técnicos completamente desarrollados al interior del país, pero con la llegada del Convenio se sentaron las bases técnicas, jurídicas y científicas para acercar la planificación ambiental de humedales al modelo internacional, aunque sin dejar de lado lo

²²³ Bogotá, Secretaría Distrital de Ambiente, Resolución 7773 de 2010, “por la cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del Humedal Santa María del Lago”, aprobado el 22 de diciembre de 2010, Antecedentes.

construido en Colombia. Según el propio Ministerio, la Guía Técnica fue elaborada a partir de:

Las Guías de Ramsar 1994 y su adaptación por el Centro de Asesoría y Entrenamiento de Humedales de Holanda, 2002; la Guía de Inventario de Ramsar VIII 6 del 2002; los lineamientos para integrar la conservación y el uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas (Manual núm. 4 de Ramsar); y los principios y lineamientos para incorporar las cuestiones concernientes a los humedales en el manejo integrado de las zonas costeras (MIZC) (Resolución VIII.4). Así mismo, se contó con los aportes realizados por los participantes del Sistema Nacional Ambiental - SINA, en el Tercer Curso de Humedales realizado en octubre de 2004.²²⁴

De este modo, en el 2006 la máxima autoridad ambiental del país estandarizó la planificación de los humedales, al combinar tanto la legislación existente, lo dispuesto por el Convenio como los nuevos lineamientos desarrollados internamente. La planificación ambiental volvió, en cierto sentido, a ser competencia exclusiva de las autoridades ambientales del país, bajo los criterios del MinAmbiente.

Así, por ejemplo, en la Guía Técnica para la elaboración de PMA, el MinAmbiente estableció tanto la importancia y las características de los Planes de Manejo Ambiental, como el paso a paso para su elaboración. Allí se definieron las funciones de la planificación, como el establecimiento de objetivos de manejo, la adquisición de recursos, dirimir conflictos, entre otros. También se definió la planificación como: “un proceso sujeto a proyectar, analizar y revisar medidas de manejo”²²⁵, pues los planes de manejo son esenciales para el desarrollo de un proceso racional de descripción, evaluación y actuación sobre los humedales. Además, se adoptó el concepto de “manejo adaptable” como la forma de garantizar la supervivencia de los planes frente a las transformaciones tanto de los entornos ambientales como del clima político, los intereses de terceros y los recursos disponibles para el manejo²²⁶.

Sobre estos principios se definió la estructura de los PMA, que constarían de 6 secciones o pasos para la planificación del manejo: 1) Preámbulo/Política, que incluía los pilares jurídicos y leyes relativas a los humedales y su protección, empezando desde el nivel supranacional hasta la legislación local. 2) Descripción, que aporta la información abiótica, biótica y

²²⁴ Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, Resolución 196 de 2006, “por la cual se adopta la guía técnica para formulación de planes de manejo para humedales en Colombia”, aprobado el 1 de febrero de 2006, 4.

²²⁵ Ministerio de Ambiente, Resolución 196 de 2006, 7.

²²⁶ Ministerio de Ambiente, Resolución 196 de 2006, 7.

socioeconómica de los humedales y sus entornos para continuar con la formulación del plan. 3) Evaluación, que determina o confirma las características ecológicas, socioeconómicas y culturales que sean importantes para la planificación a partir de una serie de parámetros evaluadores. 4) Zonificación, que analiza las conexiones holísticas y ecológicas de áreas que puedan ser entendidas como unidades homogéneas para establecer los límites espaciales de la gestión. 5) Objetivos, que establecen las metas que se quieren alcanzar con la implementación del plan. Estas metas debían ser medibles, alcanzables, realistas y debían solucionar o mejorar los problemas encontrados en la descripción y evaluación. Por último, 6) Plan de acción, que presenta las operaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos, y determina la duración de la implementación del plan, los programas y proyectos necesarios para alcanzar los objetivos. También establece las herramientas de evaluación, participación y financiación a corto, mediano y largo plazo²²⁷.

Todos los PMA se ciñeron a esta estructura, pues el Decreto 062 de 2006 designó al DAMA, como autoridad ambiental encargada, la elaboración y cumplimiento de los PMA de humedales, elaborados ahora bajo los lineamientos de la Guía Técnica, pero adaptada al caso bogotano. Ahora bien, cabe recalcar que estas guías y lineamientos institucionales también estuvieron relacionados con la redacción de las políticas específicas para humedales del MinAmbiente (2001) y del DAMA (2006). Estas políticas serán analizadas con detalle más adelante.

Adicionalmente, a partir de 2006, se redactaron otras normas distritales relativas a humedales, dirigidas mayoritariamente a aprobar los planes que cumplieran con los estándares internacionales de Ramsar, integrados al marco de gestión nacional y distrital. Destacan leyes puntuales como la Resolución 2618 de 2006 del DAMA, cuando se crea el Comité Distrital de Humedales²²⁸ como órgano asesor en la gestión del Distrito, o el Decreto

²²⁷ Ministerio de Ambiente, Resolución 196 de 2006, 8-20.

²²⁸ El Comité Distrital de Humedales se creó como un órgano asesor para la integración de la política distrital de humedales con el resto de las políticas ambientales de la región y la nación, así como con las políticas y planes de desarrollo urbano de Bogotá. Estaba conformado por el DAMA, la E.A.A.B., el DAPD, la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano de la Secretaría de Gobierno Distrital, el Jardín Botánico, la CAR, seis delegados de las mesas o espacios de gestión ambiental comunitaria de cada localidad en la que hubiera un humedal, y dos delegados de la Red de Humedales de Bogotá. Como asesores, no tenían poder vinculante, pero los integrantes del Comité, al ser de entidades y redes comunitarias importantes, pudieron haber tenido cierta influencia en la toma de decisiones de las autoridades distritales que está por investigar.

386 de 2008 que adopta medidas para la recuperación y protección de los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental. Este último decreto estaría especialmente dirigido a la recuperación de las rondas en las que había invasiones y donde los urbanizadores pirata seguían efectuando loteos, por lo que se designaron tareas relacionadas con la retoma del espacio público a varias entidades del distrito, no solo la ambiental.

Todas estas leyes y guías, como la Guía Técnica, sirven para entender la transformación de la planificación ambiental de los humedales en Bogotá, pues muestran la progresiva integración de Ramsar al marco jurídico, técnico, académico e incluso de acción comunitaria local en Colombia. El cambio en el contenido específico de los PMA será analizado en la tercera subsección. De momento, se complementará la elaboración de guías con las políticas nacionales y distritales de humedales, que establecía metas, principios y conceptos relacionados con el objeto mismo de la gestión.

La creación de políticas específicas para humedales

La importancia de las políticas específicas para humedales, tanto de la Nación como del Distrito, radica en el carácter vinculante de estos documentos respecto a la planeación ambiental y la gestión en múltiples niveles. Estas políticas se alimentaron de los avances y los nuevos aportes teóricos relativos al manejo de humedales, provenientes de diversos actores como los modelos de Ramsar, la jurisprudencia ambiental y sobre humedales, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, los aportes de la Academia y las experiencias locales de gestión comunitaria. De este modo, cuando las políticas finalmente fueron redactadas, cada uno terminaría influyendo de forma retroalimentativa en los demás componentes, al ser tenidos en cuenta como los manuales o guías para la formulación de proyectos y normas sobre humedales. Los 3 documentos que serán analizados en esta sección son “Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia. Estrategias para su conservación y uso sostenible” (2002) del Ministerio de Ambiente, “Política de Humedales del Distrito Capital” (2006) del DAMA; y “Principios y criterios para la delimitación de Humedales Continentales. Una herramienta para fortalecer la resiliencia y la adaptación al cambio climático en Colombia” (2014), del Instituto Humboldt. En esta sección se analizarán los elementos, conceptos y estrategias utilizadas en estos documentos que sean útiles para

entender la transformación del concepto de humedal en las dos primeras décadas del siglo XXI, así como el cambio en la planificación ambiental urbana y nacional.

En la transformación del concepto de humedal, que se puede rastrear en las políticas de humedales, se encuentran elementos, como la visión de la naturaleza, la concepción de la gestión ambiental, la importancia de la construcción participativa de las políticas y la transferencia de conocimientos, que explican con mayor profundidad el cambio en la concepción de estos ecosistemas. En estas subsecciones se rastrearán las transformaciones en esos elementos dentro de los documentos mencionados que, acompañados, producen y explican la transformación del concepto de humedal.

1. Visión y valoración de la naturaleza.

En gran parte, la visión de la naturaleza está mediada por la forma en que se valora el ambiente y por el enfoque conceptual que se aplique para comprender la relación entre el medio natural y la sociedad. Así, pues, encontramos que, a principios del siglo, en la Política Nacional para Humedales (2002) de MinAmbiente, se habla de la “valoración ambiental” desde una perspectiva económica entendida como el cálculo de coste-beneficio, además de conceptos derivados de Ramsar, por ejemplo los de “uso racional” y “uso sostenible”. Esta valoración de los humedales por sus servicios ecosistémicos fue, aparentemente, la tendencia más fuerte que se adoptó en el discurso sobre la protección de humedales desde mediados de los 90, como se ha evidenciado a lo largo del trabajo. Además, esta visión sobre la naturaleza, que adoptó el Ministerio de Ambiente en la Política Nacional de Humedales, fue desarrollada cuando era ministro Juan Mayr, fotógrafo y activista ecológico. Él mismo presentó el documento describiendo las principales características y problemáticas que aquejaban a los humedales. Primero, los describe como ecosistemas importantes por los múltiples servicios y bienes ecosistémicos que ofrecen para la actividad económica y social de múltiples comunidades a nivel nacional. Luego, Mayr explica que muchas de las problemáticas de los humedales se debían a los malos usos y prácticas, que se originaban en la planificación económica desarticulada e ignorante de los beneficios y funciones de estos ecosistemas. Por eso, según Mayr, fueron excluidos de los planes de desarrollo nacionales con frecuencia²²⁹.

²²⁹ Ministerio de Ambiente, *Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia* (Bogotá: MinAmbiente, 2002), 6.

En respuesta, en la Política Nacional se ofreció un marco interpretativo novedoso sobre la forma de analizar los fenómenos socioambientales: el enfoque ecosistémico, que integra el manejo de la tierra, el agua y los recursos vivos para mantener o restaurar los sistemas naturales²³⁰. El enfoque ecosistémico, posiblemente inspirado por la visión ambiental compleja de Julio Carrizosa, ayudó en la construcción de una visión de la naturaleza como algo más que un mero espacio físico, valioso en cuanto útil en términos económicos o urbanísticos, al menos al interior del MinAmbiente.

Un ejemplo del desarrollo de esta idea puede rastrearse en la Política Distrital de Humedales de 2006, elaborada por el DAMA. En este documento, aunque se mantiene una apreciación por los bienes y servicios que ofrece el conjunto de los humedales a la ciudad, también se reconoce la importancia de los humedales que no presentan ese nivel de valor ambiental o potencialidad ecológica, lo que les sirve para argumentar que los humedales deberían ser abordados desde su particularidad y no como parte de un complejo²³¹. Esta visión supone un cambio respecto a la Política Nacional, pues separa la idea de conservación o restauración de la necesidad de satisfacer la demanda de espacio público o de servicios y bienes ecosistémicos. Por esto, criterios de valoración como el potencial turístico y la recreación pasiva debían ser reconsiderados, según las autoridades distritales, para los casos donde las áreas de humedal debían ser de conservación estricta para su recuperación y, por tanto, incompatibles con estos servicios²³².

La visión sobre los humedales adoptada por esta Política distrital fue:

Los humedales de Bogotá son una Red de Áreas Protegidas, constituida por ecosistemas de interés y valor ecológico y ambiental por sus funciones y atributos. Representan un patrimonio natural y cultural colectivo²³³, que se manifiesta en su aporte a la conservación de la biodiversidad mundial, la calidad de la vida, la investigación, la habitabilidad, la sostenibilidad y el disfrute.²³⁴

²³⁰ MinAmbiente, “Política para Humedales”, 13.

²³¹ DAMA, *Política de Humedales del Distrito Capital* (Bogotá: DAMA, 2006), 24.

²³² DAMA, *Política de Humedales del D.C.*, 24.

²³³ La visión de la naturaleza urbana y de los humedales como patrimonio puede ser un síntoma de las transformaciones del concepto de ambiente y su importancia en la construcción de ciudad. Sin embargo, esta tesis no se centrará en los debates alrededor de la noción de “patrimonio” y cómo el ambiente encaja ahí. En cambio, se abordará la cuestión como muestra de que hubo un cambio conceptual en múltiples niveles, también relacionado con la idea de la naturaleza como parte del espacio público de la ciudad, propia de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de Peñalosa del cambio de milenio.

²³⁴ DAMA, *Política de Humedales del D.C.*, 45.

Y como objetivo general de la gestión se planteó: “Conservar los ecosistemas de humedal por el valor intrínseco de la vida que sustentan, y los bienes y servicios que ofrecen, siendo todo ello imprescindible para el desarrollo sustentable de la ciudad y la región”²³⁵. En este sentido, se oficializa la idea de la conservación por el valor intrínseco de la naturaleza en los humedales por encima del provecho que se podría obtener de ellos. Al mismo tiempo, se elevó el estatus de la naturaleza urbana, en especial de los humedales, como fundamentales para el desarrollo urbano, lo que iría de la mano con la creciente importancia tanto del ambiente como de los humedales en los planes distritales de desarrollo y el POT.

Ahora bien, el ejemplo más claro de la transformación en el enfoque de las entidades ambientales respecto a la visión de la naturaleza se puede encontrar en el libro *Principios y Criterios de la delimitación de humedales* de 2014. Este documento, encargado por el MinAmbiente al Instituto Humboldt, se elaboró desde el enfoque socioecosistémico, que reconoce el deber de abordar la delimitación de humedales identificando un límite funcional, pero reconociendo también sus procesos sociales de apropiación y transformación, como base para la formulación de políticas de protección de los procesos funcionales de los humedales²³⁶.

Este enfoque permitía, según el Humboldt, generar un balance entre los diferentes intereses de la sociedad frente a los bienes y servicios ecosistémicos que se generan. Para el Instituto Humboldt, en ese entonces liderado por la bióloga Brigitte Baptiste, los humedales son sistemas complejos y adaptativos, conformados por las interacciones entre los ecosistemas y la gente. En este sentido, el componente ecológico interactúa, dice ella, con el social a través de los servicios que fluyen y se ofrecen para la satisfacción de necesidades básicas y la construcción de bienestar general. Estos complejos se relacionarían, según Baptiste, de tres formas: 1) mediante los aspectos relacionados con la gobernanza, la propiedad privada y el acceso a recursos. 2) Los diferentes sistemas de conocimiento relacionados con la dinámica ambiental. Y 3) las diferentes visiones y éticas sobre las relaciones humano-naturaleza²³⁷. De este modo, el objetivo de la delimitación de humedales debía, según el documento, estar

²³⁵ DAMA, *Política de Humedales del D.C.*, 46.

²³⁶ Sandra P. Vilardy, et al., *Principios y criterios para la delimitación de humedales continentales: una herramienta para fortalecer la resiliencia y la adaptación al cambio climático en Colombia* (Bogotá: Instituto Alexander von Humboldt, 2014), 16-17.

²³⁷ Vilardy, et al., “Principios para la delimitación”, 25.

centrado en la identificación del límite funcional para gestionar los proyectos de mejora de las dinámicas socioecológicas, la distribución justa de los beneficios y la recuperación de la resiliencia al cambio climático²³⁸. (Es importante aclarar que este concepto de “cambio climático” no se analizará a profundidad en esta tesis, sino que se usará sólo en relación con la transformación del concepto de humedal, en este caso, ligado a unos intereses académicos y gubernamentales de ofrecer explicaciones y soluciones futuras para las inundaciones, en especial desde los humedales).

Por ejemplo, como muestra de la importancia de los aspectos sociales y relacionales entre los humedales y sus habitantes, el Humboldt presenta dos de los criterios de delimitación de humedales: 1) Análisis de servicios ecosistémicos y compromisos, que se enfoque en evaluar la importancia y la tipología de los servicios que reciben las comunidades para tenerlos en cuenta en la planificación ambiental. 2) Análisis de resiliencia y adaptación, relacionada con la capacidad de la relación socioecológica de enfrentar adversidades y cambios sin perder su integridad estructural, como los provocados por el cambio climático²³⁹. Así, los humedales pasarían a ser ecosistemas que se entienden por la interdependencia que se genera entre estos espacios y sus habitantes. Pero, sobre todo, se produce en 2014 un cambio importante relacionado con la visión de los humedales como valiosos para la lucha contra el cambio climático, algo que se volvió cada vez más importante con los años. De hecho, este documento del Instituto Humboldt fue financiado por el Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda, en parte, para entender el mal funcionamiento de los humedales ante las inundaciones derivadas del fenómeno de La Niña de 2010-11.²⁴⁰

2. Gestión ambiental

La gestión ambiental se puede entender como la actuación práctica de las entidades ambientales sobre los ecosistemas. La forma en que se gestionaba la naturaleza tenía mucho que ver con cómo se comprendía a esa naturaleza, comprensión que fue cambiando con el tiempo. La gestión ambiental de humedales también fue cambiando conforme los otros

²³⁸ Vilardy, et al., “Principios para la delimitación”, 48.

²³⁹ Vilardy, et al., “Principios para la delimitación”, 50-73.

²⁴⁰ Vilardy, et al., “Principios para la delimitación”, 14.

elementos (como el concepto de humedal, la participación comunitaria, la transferencia de conocimientos) se fueron transformando también.

En la Política Nacional de Humedales de 2002, la visión que se tenía sobre la gestión ambiental de humedales se basaba en el uso sostenible y la conservación, probablemente derivadas de los objetivos de Ramsar, pues estos ecosistemas soportaban actividades tanto económicas como sociales y culturales. Por esto, según dicha política, debía existir una participación coordinada entre el Gobierno, los sectores no gubernamentales, privados, comunidades indígenas y negras y la academia²⁴¹. Ya en este punto, se empezó priorizar una gestión ambiental que fuera más allá de las intervenciones en los espacios físicos de los humedales, pues el enfoque ecosistémico estaba integrado no sólo en la forma de ver la naturaleza, sino de actuar en ella.

Los principios de la gestión ecosistémica en la Política Nacional fueron definidos por el MinAmbiente así: 1) Visión y Manejo Integral. 2) Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial. 3) Articulación y Participación. 4) Conservación y Uso Sostenible. 5) Responsabilidad Global Compartida. 6) Precaución. 7) Reconocimiento a las Diferentes Formas de Conocimiento. Todos estos principios estuvieron direccionados para alcanzar el objetivo general de la Política: “propender por la conservación y el uso sostenible de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del país”²⁴². Podría hipotetizarse que nociones como el desarrollo también se empezaron a ampliar cuando más elementos se consideraron, desde las instituciones, importantes para construir ese desarrollo, en este caso, la cuestión ambiental de los humedales.

La presentación más explícita de esta forma de entender la gestión se puede encontrar en la Política Distrital de 2006, en la que se decidió adoptar la definición del MinAmbiente de 1998:

conjunto de actividades adelantadas tanto por las distintas instancias e instituciones del Estado, como por parte de los actores pertenecientes a la sociedad civil, que tienen como objetivo evaluar en un momento y en un espacio determinados, un conjunto de factores y de interacciones entre el medio ambiente y los actores que se relacionan y/o aspiran a

²⁴¹ MinAmbiente, “Política para Humedales”, 10.

²⁴² MinAmbiente, “Política para Humedales”, 33-34.

relacionarse con él, con el propósito de concertar, adoptar y ejecutar decisiones con efectos de corto, mediano y largo plazo, encaminadas a lograr la sostenibilidad de los procesos a través de los cuales se vinculan los ecosistemas y los actores sociales, así como la sostenibilidad de esos mismos ecosistemas y actores.²⁴³

En este sentido, la gestión ambiental del distrito pretendía ser, según la Política: transversal, entendiendo que la gestión ambiental no puede corresponder a estructuras sociales aisladas, sino a escenarios ecosistémicos y socioculturales complejos. Interdisciplinar, pues el ambiente es pluridimensional y su gestión requiere de la concurrencia de diversas formas de conocimiento humano. Y participativa, pues la inclusión social es la base de una planificación enfocada en la sostenibilidad y el fortalecimiento de la relación ciudad-región²⁴⁴. En este punto, se puede hacer notar que el contexto en el que se adopta este enfoque de gestión es el de una ciudad que está empezando a organizarse entorno al POT de 2004. Por esto, la gestión vuelve a repensarse más allá de la intervención sobre los ecosistemas y la relación con sus habitantes, para ampliarse a una escala de ecosistemas interconectados que sólo se pueden entender en estructuras ecológicas más grandes, como la EEP, y en las dinámicas socioeconómicas que se sostienen sobre esas estructuras, como el concepto de ciudad-región, propia del POT.

Por su parte, la gestión ambiental tuvo un último refinamiento en el documento de Principios y Criterios para la delimitación de humedales de 2014. Aquí, el Instituto Humboldt desarrolló dos criterios de delimitación de humedales a partir de las políticas nacionales de gestión integral de la biodiversidad de 2012 (PNGIBSE), de humedales continentales de 2002 y de las orientaciones técnicas de Ramsar. Como resultado, se propuso el abordaje de los humedales como sistemas socioecológicos y a la delimitación como parte esencial de la gestión integral. Este proceso parte de dos criterios: 1) Criterios para identificación del límite funcional del humedal y 2) Criterios para el análisis de las implicaciones en las poblaciones y la toma de decisiones. De allí se concluyó que la gestión de humedales debía:

ser diferencial dependiendo del estado de los procesos claves del funcionamiento y las relaciones socioecológicas; por lo que se propone como una herramienta importante para la gestión del riesgo, en la medida que tienda al fortalecimiento de la resiliencia y por lo tanto

²⁴³ DAMA, *Política de Humedales del D.C.*, 22.

²⁴⁴ DAMA, *Política de Humedales del D.C.*, 23.

mejore el suministro de servicios ecosistémicos y su impacto positivo en el bienestar de la sociedad colombiana.²⁴⁵

Así, para el Instituto, no sería posible la gestión efectiva de los humedales si antes no se tienen en cuenta las dinámicas económicas y socioculturales que en diferentes niveles se presentan en la relación constante de los seres humanos con su medio natural. Un ejemplo de los retos que suponen la gestión ambiental compleja, afectada por la dificultad de la integración entre las diversas políticas ambientales, es la aplicación de los PMA. El documento advertía que, por ejemplo, la CAR invertía grandes cantidades de recursos en la planificación, pero que la mayoría de las veces no se aplicaban en la realidad justamente por las limitaciones económicas. Habría costos elevados tanto en la planificación como en la aplicación de esos planes, por lo que los procesos de gestión se estancarían en el papel²⁴⁶.

Por ello la forma, los objetivos y la concepción misma de la gestión de humedales fue cambiando al compás del desarrollo y fortalecimiento de nuevas ideas y necesidades ambientales y de desarrollo. En un principio se entendía la gestión como la acción de las entidades ambientales sobre los componentes físicos de los ecosistemas, centrados también en la recuperación de bienes y servicios aprovechables en el futuro para el desarrollo económico del país. Con el tiempo, la importancia de las relaciones entre humanos y ecosistemas se fue haciendo más notoria, remarcando la necesidad de concertar con las comunidades organizadas y entender el funcionamiento de la interdependencia para intervenir de forma más eficaz. En el caso de los humedales en la ciudad, la concertación y el entendimiento de los procesos de relacionamiento entre habitantes y humedales se volvió el eje central de la gestión. Por último, el Instituto Humboldt focalizó esta gestión en la idea del reconocimiento de la multiplicidad de actores y de la particularidad de cada caso, que diera cuenta, desde el enfoque socioecológico, de unas dinámicas propias en los humedales que requieren, por tanto, de una gestión adaptativa. El agregado en este caso es que los objetivos de gestión se centraron, sobre todo, en la adaptación y resiliencia al cambio climático, como respuesta a un evento climático catastrófico.

²⁴⁵ Vilardy, et al., “Principios para la delimitación”, 5.

²⁴⁶ Vilardy, et al., “Principios para la delimitación”, 31.

3. Conocimiento extranjero y adaptaciones locales en la planificación ambiental.

Ahora bien, todo este planteamiento sobre la gestión, las formas de ejercerla, etc., no sale de la nada, ni tampoco se produjo únicamente al interior de las instituciones ambientales. En cambio, hubo un grueso proceso de transferencia de conocimientos con otras entidades, ciencias, países y organizaciones comunitarias e internacionales. Parte de este proceso se ve reflejado tanto en las bases de las políticas, tomando referencia de otras guías de planeación ambiental, como en la propia transformación del concepto de humedal. Esta sección es solo un primer acercamiento al análisis del caso desde los enfoques de transferencias culturales e historia global, por lo que, en investigaciones futuras, se podría ahondar en el estudio de la transferencia de conocimientos técnicos y científicos sobre los humedales, con mayor rigor teórico.

El proceso de gestionar y entender los humedales por parte de las instituciones oficiales, base para integrarlos en la planeación del desarrollo de la ciudad, puede rastrearse desde principios de los 90. Así lo explica Juan Mayr en la Política Nacional de 2002 cuando, en la introducción, relata que con la creación del Ministerio de Ambiente se conformó una dependencia sobre humedales con el propósito de elaborar un documento preliminar de lineamientos de Política. Este proceso se fortaleció con la consultoría del Instituto Humboldt en 1997, que derivó en la publicación “Humedales Interiores de Colombia, bases técnicas para su conservación y desarrollo sostenible”. Para Mayr, la adhesión de Colombia al Convenio Ramsar en 1997 también fue decisiva para la formulación de nuevas políticas de manejo y objetivos de gestión²⁴⁷. La formulación de esta Política se hizo con base en los Lineamientos para Elaborar y Aplicar Políticas Nacionales de Humedales, aprobados en la séptima conferencia de las partes celebrada en Costa Rica en 1999. Esto estuvo acompañado por las Directrices para el Uso Racional de la Convención Ramsar, que se aplicaba en los casos donde no hubiese humedales reconocidos en la Lista, pero que de todas formas necesitaran instrumentos para su protección y uso racional²⁴⁸.

²⁴⁷ MinAmbiente, “Política para Humedales”, 10-11.

²⁴⁸ MinAmbiente, “Política para Humedales”, 11-12.

Además, en el documento se resalta que uno de los principales problemas en las acciones de conservación es la dificultad que tienen los investigadores y planificadores para acceder a información de calidad sobre los humedales. Esto provoca, entre otros, ineficiencia en la ejecución de proyectos por la producción duplicada de estudios. Por eso, la Política se propuso metas de transferencia de conocimiento técnico y científico que estimularan la producción de información adecuada y necesaria para la conservación efectiva de los humedales, metas establecidas en el capítulo de Investigación Ambiental de la Política Nacional Ambiental²⁴⁹.

Este proceso de planificación y establecimiento de políticas oficiales se podría entender como acumulativo, pues las bases para producir las políticas y guías de manejo de humedales se repiten en cada documento posterior, como en el caso de la Política Distrital de 2006. Los postulados y normas de Ramsar fueron, en primer lugar, el punto de partida para la redacción de esta Política. Más adelante, se menciona que además de los estudios del DAMA, Ramsar y los aportes de la academia, este documento tuvo mucha influencia de la Política de Humedales del 2002 hecho por el MinAmbiente. De hecho, la Política Nacional de Humedales promovió la formulación de políticas y planes locales que se ajustaran, además, a los planes de ordenamiento territorial. El contexto institucional bogotano de 2006 ya contaba con la aprobación de la versión final del POT en el 2004 y venía de un proceso de construcción participativa de esta Política Distrital, que estuvo acompañado de la expedición de resoluciones tanto del MinAmbiente como del Distrito sobre la formulación de PMA. En parte, esta Política es el resultado de todos esos procesos administrativos relacionados con la planificación ambiental, pero adaptados al contexto de la ciudad.

Ahora bien, en el caso del documento del Instituto Humboldt sobre los principios de delimitación de humedales de 2014, se evidencia con más claridad cómo los conocimientos académicos e institucionales se utilizan para conseguir un objetivo específico de un contexto histórico particular, en este caso: analizar la importancia de los humedales para la resiliencia del país frente al cambio climático. La creación del documento fue posible gracias a la cooperación científica y financiera de 3 entidades: Primero, el Fondo de Adaptación²⁵⁰,

²⁴⁹ MinAmbiente, “Política para Humedales”, 44-45.

²⁵⁰ “Quiénes Somos”, Fondo de Adaptación, <https://www.fondoadaptacion.gov.co/index.php/fondo-adaptacion/quienes-somos.html>

entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dirigida en 2014 por Germán Arce, economista y futuro ministro de Minas, creada para solventar la crisis ambiental, económica y de vivienda generada por los efectos del fenómeno de La Niña entre 2010 y 2011. Segundo, por el Ministerio de Ambiente, a través de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, principalmente como apoyo financiero. Y, tercero, el Instituto Alexander Von Humboldt, cuando la directora general era Brigitte Baptiste, bióloga de la Universidad Javeriana, quien se encargó de la otra gran parte de la investigación científica.

Este proceso estuvo acompañado, también, por la inspiración en otros modelos internacionales, dentro de los que destaca el de Estados Unidos. Este país ya venía realizando prácticas de delimitación de *wetlands* desde 1972, cuando le fue encargado al *U.S. Army Corps of Engineers* la tarea en las zonas donde no hubiese producción agrícola. Esta entidad publicó en 1987 el *Wetland Delineation Manual*, que se convirtió en el estándar guía para la delimitación restante de los humedales estadounidenses. Ese documento no se centró en la definición científica de los humedales, sino en el establecimiento de unas áreas de protección frente a las actividades agrícolas²⁵¹. Diversos aspectos de estos manuales internacionales le dieron bases al Instituto Humboldt para crear un paso a paso propio de la delimitación de humedales en Colombia.

Así, las políticas se pueden entender como el resultado de la fusión entre el marco normativo nacional, la contribución investigativa de la academia colombiana y la adopción de los lineamientos internacionales de Ramsar²⁵². Esto es, tal vez, el ejemplo más claro de que la planificación ambiental de los humedales se redefine y acompasa con Ramsar, pues se integra lo producido en materia científica, jurídica y participativa a nivel nacional con el marco de interpretación internacional sobre desarrollo sostenible y uso racional de humedales. Sin embargo, también se puede evidenciar una producción local que gana relevancia progresivamente, a medida que también se integran saberes locales de comunidades habitantes y organizadas, tanto en el contexto urbano como rural.

²⁵¹ Vilardy, et al., “Principios para la delimitación”, 22-23.

²⁵² MinAmbiente, “Política para Humedales”, 10-11.

4. El concepto de humedal

Es claro que el corazón de la tesis es la transformación del concepto de humedal y cómo esta transformación estuvo acompañada con los planes de desarrollo de Bogotá. Esto es importante, pues de la definición de lo que es un humedal se desprenden su delimitación y, luego, la planificación de su gestión²⁵³. Además, según el Ministerio de Ambiente, que las entidades ambientales tengan una noción clara de humedales también permite un tratamiento específico de estos ecosistemas en el marco de la gestión ambiental del país. Sin embargo, el cambio en el concepto no siempre fue claro y contundente, sobre todo después de 1997, cuando Ramsar es el marco de referencia mayor sobre todo lo relacionado con los humedales, desde lo que se entiende por humedal hasta su manejo y planificación. Así, por ejemplo, el Ministerio de Ambiente adoptó, en la Política Nacional para Humedales de 2002, la acepción genérica de Ramsar como la oficial, aunque contemplaba la existencia de diversas definiciones de humedal. Adicionalmente, sólo con la entrada de Ramsar a la jurisprudencia nacional es que se puede hablar de una ley que obligue al Estado a defender estos ecosistemas de forma especial. Por esto, conceptos como el de “ronda” se vieron por sí solos como insuficientes para la conservación de los valores ecológicos, pues antes debían ser integrados a los procesos de ordenamiento territorial de cada municipio, que definieran escenarios de uso y tipos de ocupación del espacio²⁵⁴.

El cambio más evidente se presenta, por su parte, en la Política distrital de humedales de 2006, donde se adaptó la definición de Ramsar al contexto jurídico nacional y al desarrollo del concepto de humedal en el caso urbano. Esta política surgió como una adaptación de los principios de gestión y planificación de la Política nacional de 2002 al contexto de la ciudad, por lo que no es extraño que la conceptualización se extienda:

Los humedales son ecosistemas de gran valor natural y cultural, constituidos por un cuerpo de agua permanente o estacional de escasa profundidad, una franja a su alrededor que puede cubrirse por inundaciones periódicas (Ronda hidráulica) y una franja de terreno no inundable, llamada Zona de manejo y preservación ambiental. Estas áreas (Ronda hidráulica y Zona de manejo y preservación ambiental) deben tener un tamaño acorde con las características ecosistémicas particulares. Estos ecosistemas están asociados a las cubetas y planos de desborde de los ríos, razón por la cual su biota, los flujos de nutrientes, materia y energía están adaptados a las fluctuaciones y comportamientos de sus sistemas

²⁵³ MinAmbiente, “Política para Humedales”, 16.

²⁵⁴ MinAmbiente, “Política para Humedales”, 30.

hídricos asociados. La dinámica y la situación ambiental de los humedales se define en relación con la dinámica de los asentamientos humanos que los circundan, en el marco de procesos históricos complejos de configuración sociocultural, económica y política del territorio.²⁵⁵

Lo interesante de esta definición es que tiene en cuenta la dimensión histórica y cultural en la delimitación de lo que es un ecosistema, sobre todo en el caso urbano, pues el nivel de metabolización de los humedales urbanos hace que dejen de ser reconocidos sólo por sus características ecológicas y pasen a comprenderse en sus relaciones antrópicas también. La comprensión del concepto de humedal urbano se podría realizar con más detalle a partir de esta definición. Sin embargo, en 2014 se desarrollaron los Principios y criterios para la delimitación de humedales, elaborados por el instituto Humboldt, en el que se ofrece una visión interesante sobre la definición de humedales que vendría a complementar lo establecido por las dos políticas anteriores.

Para lograr una delimitación integral de los humedales, el Instituto Humboldt los definió así: “un tipo de ecosistema que debido a condiciones geomorfológicas e hidrológicas permite la acumulación de agua (temporal o permanentemente) y que da lugar a un tipo característico de suelo y a organismos adaptados a estas condiciones”²⁵⁶. De este modo, se reconoce, además de las características ecológicas, la historia de las relaciones complejas entre el uso de los servicios ambientales y el desarrollo de mecanismos de gestión, que le confieren una identidad socioecológica. De este modo, se planteó el reto de garantizar una delimitación de humedales dinámicos en el espacio y el tiempo, cuya solución se encontró en entender los humedales como:

una unidad funcional de la superficie del planeta que puede expresarse en una gran diversidad de magnitudes, y que gracias a los procesos que se dan entre los elementos bióticos y abióticos que lo determinan y moldean, tiene la capacidad de procesar e intercambiar energía y materia con otros ecosistemas y con las sociedades que interactúan en él, lo que le confiere la facultad de autoorganizarse en el tiempo.²⁵⁷

Muchos de estos principios y criterios fueron probablemente adaptados para el entorno urbano de Bogotá, que en esta época estaba ya enfocando todos sus esfuerzos de gestión en lograr la inclusión de los humedales urbanos en la Lista de Importancia Internacional de

²⁵⁵ DAMA, *Política de Humedales del D.C.*, 23.

²⁵⁶ Vilardy, et al., “Principios para la delimitación”, 21.

²⁵⁷ Vilardy, et al., “Principios para la delimitación”, 48.

Ramsar, que finalmente llegaría en 2018. Aunque este haya sido un documento pensado para la generalidad del país, sus aportes son igualmente aplicables a la situación de los ecosistemas urbanos. Muchos de los procesos descritos en el documento, como la delimitación integral, que tiene en cuenta lo social y lo ecológico, ya se venían dando en el contexto bogotano por causa de las propias dinámicas históricas de delimitación de los humedales. Esta delimitación es el resultado del relacionamiento de la ciudad con estos ecosistemas, y de los procesos de apropiación comunitaria de los problemas ecológicos.

De este modo, se puede observar cómo el concepto de humedal atraviesa distintos procesos relacionados con los objetivos de gestión y los enfoques teóricos sobre la relación entre naturaleza y sociedad de cada entidad. Esto se hace más evidente al contrastar la importancia y la forma de definir los humedales en la política nacional de 2002 y los principios de delimitación de 2014. En el primero simplemente se adopta una definición genérica proveniente de un marco internacional de referencia al que la Nación está vinculado. En el segundo, se produce la definición a partir de un consenso de la academia ecológica local, para después complejizarla en un marco propio de delimitación funcional. Este marco tiene en cuenta tanto la valoración de los bienes y servicios ecosistémicos como la relación con las sociedades que aprovechan esos bienes de diversas formas (económicas, culturales, identitarias, etc.).

En consecuencia, con el análisis de las políticas de humedales se pueden entender mejor fenómenos como el de los humedales en la ciudad, conceptualizado en el humedal urbano, y que ya presentaba sus bases, principalmente, en la concepción de la política distrital de 2006. Fue en ese documento donde, por primera vez y de forma más clara, se planteó un manejo estatal diferencial de los humedales, en cuanto productos de la relación histórica con la ciudad, su desarrollo y crecimiento. Por esta razón, la planificación ambiental se pensó como un ejercicio de concertación con las comunidades organizadas, pues éstas habían adquirido el poder de determinar el ritmo de la gestión ambiental y su relación con la planificación del desarrollo urbano. Esta dinámica de planeación ambiental será analizada a detalle en las siguientes secciones, donde se evidenciará la transformación de los planes de manejo ambiental de los humedales de Suba y Engativá a la luz de los cambios en los marcos y estándares de planificación y conceptualización de estos ecosistemas.

La planificación del territorio: los PMA del Borde Noroccidental

Los PMA anteriores a la Guía Técnica del MinAmbiente de 2006.

Es importante volver a atrás para apreciar con más claridad la influencia de las políticas de humedales y las guías técnicas en la planificación ambiental y la transformación del concepto de humedal, a partir de la comparación entre el antes y el después de los Planes de Manejo Ambiental. Así, en esta sección se analizarán los PMA y los estudios llevados a cabo antes de que se aprobaran las leyes de planificación ambiental sobre humedales más importantes, a saber: la obligatoriedad de la aplicación de la Guía Técnica del MinAmbiente y la adopción de los lineamientos del ministerio a la planificación ambiental urbana, ambas en 2006. Además, se explorará cómo se producían los planes y estudios técnicos para el manejo de humedales antes de la estandarización de 2006. Esto se hará con el fin de identificar y analizar las conceptualizaciones de los humedales y su vinculación con la planificación del desarrollo urbano, así como las transformaciones de estos conceptos para llegar a la noción de humedal urbano.

Como ejemplo de la configuración de estos PMA se puede tomar el relativo a los humedales de Torca, Guaymaral, Córdoba, Capellanía, El Burro, Techo, La Vaca y Tibanica, financiado y solicitado por la E.A.A.B. a las firmas Hidromecánica Ltda. y *Ecology & Environment Inc.* en diciembre de 1996, aunque fue terminado en febrero de 1998. Para el presente análisis sólo se tomó en cuenta lo relacionado con los humedales de Torca, Guaymaral y Córdoba, pues son los humedales correspondientes al espacio geográfico de Suba y Engativá, localidades tomadas como el caso de estudio de la tesis. Este plan entregó diferentes reportes, que abordaban una cuestión en específico (informe de educación ambiental, de conceptos legales, de alternativas y valoración económica, etc.). Por ejemplo, en el Informe de Alternativas, Evaluación Economía y Valoración del Humedal del PMA agrupado, entregado en octubre de 1997, se concluyen varias cosas útiles para rastrear la transformación del concepto de humedal urbano, pues hace referencia constante al proceso de destrucción de los humedales por las urbanizaciones, y de cómo pasaron de tener nombres diferentes a ser reconocidos en la legislación bajo un mismo concepto.

La primera gran afirmación de este informe es que “aunque el proceso natural de sequía podría ser contabilizado en un pequeño porcentaje de la reducción total del área de

humedales, virtualmente toda la pérdida es atribuible al desarrollo urbano... La mayoría han sido rellenados y destruidos”²⁵⁸. Esto lo dice el Informe de Alternativas refiriéndose a la reducción de cerca del 95% por ciento de los humedales de la capital desde mediados del siglo XX, pues se pasó de 50000 hectáreas a menos de 800. En esta tesis se entenderá que en las fuentes primarias se está haciendo referencia a los ecosistemas que posteriormente sí serían considerados como humedales y que aparecen en la legislación, la academia y la literatura anterior a 1989 como tierras inundables, ciénagas, pantanos, embalses, lagos, lagunas, etc. Ahora bien, las fuentes aquí utilizadas muestran que, a partir de finales de los 90, este dato adquirió relevancia en el discurso y la acción para el fomento de la protección y recuperación de estos ecosistemas por parte de comunidades locales, ambientalistas y entidades ambientales del Distrito.

Asimismo, se presenta la idea de opiniones ciudadanas divididas sobre los humedales y las razones más importantes para apostar por proyectos de protección y recuperación. El Informe, redactado con base en las diferentes actividades comunitarias realizadas por las firmas Hidromecánica Ltda. y Ecology & Environment Inc., concluye lo siguiente sobre la percepción diversa de los ciudadanos sobre los humedales: “aún existe aprecio por parte del público y entidades gubernamentales de su enorme valor y potencial [aunque] muchos de los residentes de Bogotá podrán ver los humedales existentes como nada menos que pantanos, basureros o una molestia”²⁵⁹. Sin embargo, los humedales “tienen el potencial de brindar un número de usos benéficos, desde la purificación y asimilación natural de las aguas negras, hasta la recreación, la investigación científica y la educación”²⁶⁰.

Este tipo de características ecosistémicas de los humedales -purificación de agua, pesca, agricultura, contención de inundaciones- se volverían frecuentes en los argumentos para defender la protección ambiental y la creación de proyectos de recuperación, como en el caso de la Conejera. Además, coincide con la tendencia de la época de valorar los humedales por los bienes y servicios que estos proveían a las actividades económicas y sociales de la ciudad,

²⁵⁸ Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, *Plan de Manejo Ambiental de los humedales de Torca, Guaymaral, Córdoba, Capellanía, El Burro, Techo, La Vaca y Tibanica, informe de alternativas, evaluación económica y valoración del humedal*, elaborado por Ecology & Environment e Hidromecánica para el Acueducto (Bogotá: E.A.A.B, 1997), 1.

²⁵⁹ E.A.A.B., PMA de humedales, informe de alternativas, 2.

²⁶⁰ E.A.A.B., PMA de humedales, informe de alternativas, 2.

mostrada aún en la Política Nacional de 2002. Se podría hacer la hipótesis de que la visión de los humedales como útiles en diferentes niveles, se relaciona con los intereses del Estado, algunas empresas de urbanización y también las comunidades respecto al desarrollo urbano que se quería en las zonas de alto crecimiento, como lo eran las aledañas a humedales, en todo el borde noroccidental. Sobre todo, en materia de prevención y contención de inundaciones, los humedales fueron especialmente apreciados. Por eso, en el Informe se afirma que: “la capacidad real de gestión del aparato público, de agentes privados que hacen parte activa de la ciudad y de las comunidades organizadas directamente afectadas y/o beneficiados por este desarrollo, posibilitan que estos programas, propuestas y proyectos sean una realidad”²⁶¹. Y también, en el PMA de Torca de 1998 se afirma que el objetivo de los PMA es: “obtener el mayor número de usos benéficos entre los cuales tenemos: control de inundaciones, manejo de aguas lluvias, mejoramiento de espacios abiertos, educación e investigación y mejoramiento de la calidad de vida”²⁶².

Parte de los estudios realizados por las firmas para establecer PMA se centraban en analizar los contextos socioeconómicos de las localidades involucradas, en este caso, principalmente en Suba. Estos análisis se centraron en los humedales de La Conejera, de quien se destacó la acción comunitaria para su protección, Guaymaral, Torca y Córdoba.

Según la Junta Administradora Local de Suba, los dos mayores problemas ambientales y de espacio de la localidad eran: primero, la laguna Tibabuyes (Juan Amarillo), pues los urbanizadores pirata habían invadido, rellenado y loteado grandes extensiones de la ronda para la urbanización ilegal, principalmente dirigidas a familias pobres que no podían tener acceso a viviendas legales. Segundo, el río Juan Amarillo que alimentaba al humedal, pues éste arrastraba consigo la contaminación de basuras y aguas negras de todo el norte y parte del occidente de la ciudad, contaminando tanto al río como al humedal y, luego, al Río Bogotá. Estos procesos se vieron agravados por la falta de servicio de recolección de basuras, sobre todo en el lado oriental de los cerros de Suba, donde los desarrollos subnormales no contaban con acceso a servicios públicos y la deposición de basuras se hacía botándolas en

²⁶¹ E.A.A.B., PMA de humedales, informe de alternativas, 9.

²⁶² Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, *Plan de Manejo Ambiental de los humedales de Torca, Guaymaral, Córdoba, Capellanía, El Burro, Techo, La Vaca y Tibanica, Plan de Manejo Ambiental del Humedal Torca, Tomo 5*, elaborado por Ecology & Environment e Hidromecánica para el Acueducto (Bogotá: E.A.A.B, 1998), 2.

las quebradas. En parte, esta situación alimentó una industria de reciclaje que derivó en la Cooperativa de Recicladores, que ayudó a muchas familias a ingresar al mercado formal y redujo el problema de basuras, aunque siguió latente. Lo interesante es que el Acueducto tenía planificado desde mediados de los 90 el proyecto Santafé I, con el que se planeaba conectar todo el sistema de alcantarillado de Suba, como se vio en el caso de La Conejera, pero con el problema de que las aguas negras irían a parar al Río Juan Amarillo, lo que no solucionaba la problemática en absoluto, solo la trasladaba a los asentamientos humanos cercanos al río y al humedal²⁶³.

Otra problemática resaltada es la de la falta de espacio público en la localidad, pues la alta informalidad hacía que fuera utilizado en su mayoría para el comercio informal o para el loteo pirata, como sucedía con la ronda del Humedal Juan Amarillo. Esta carencia de espacio público pudo haberse visto como un problema que la recuperación de las áreas verdes podría solucionar, como sucedió con la declaración de Reserva Forestal de una parte de los Cerros de Suba, administrado por la CAR²⁶⁴.

Como ejemplo de la pérdida de espacio público y a la vez pérdida de recursos ambientales, se destacó el humedal Guaymaral, separado de Torca por la construcción de la Autopista Norte en 1956. El PMA previsto para Guaymaral explicaba que la delimitación del humedal se dio por procesos, como sería la tendencia principal en los humedales de Bogotá, de ocupaciones ilegales de la zona de preservación y ronda, que redujeron considerablemente el área de amortiguamiento de crecientes. Este proceso se intensificó entre 1986 y 1993 con rellenos del cuerpo de agua, pero que no habían sido ocupados todavía en 1997. El PMA explica que, según el artículo 38 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expidió el Código del Régimen Municipal, los predios ubicados en el posteriormente reconocido Humedal Guaymaral eran de tipo rural, por lo que las actividades agrícolas, pecuarias, mineras, de vivienda campesina, etc. estaban permitidas²⁶⁵. Sin embargo, desde la aprobación del Acuerdo 6 de 1990, donde la recuperación del Sistema Hídrico se volvió prioridad del

²⁶³ E.A.A.B., PMA de humedales, informe de alternativas, 23-24.

²⁶⁴ E.A.A.B., PMA de humedales, informe de alternativas, 24-25.

²⁶⁵ Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, *Plan de Manejo Ambiental de los humedales de Torca, Guaymaral, Córdoba, Capellanía, El Burro, Techo, La Vaca y Tibanica, Plan de Manejo Ambiental del Humedal Guaymaral, Tomo 5*, elaborado por Ecology & Environment e Hidromecánica para el Acueducto (Bogotá: E.A.A.B, 1998), 2-3.

Distrito, el uso del momento ya no era compatible con la nueva normativa²⁶⁶. Esto muestra más claramente cómo el cambio en la gestión y reconocimiento de los humedales también se tradujo en alteraciones del desarrollo urbano y, en este caso, rural de la ciudad.

Este carácter rural también estimuló el desarrollo principalmente de infraestructura recreacional y educativa, pues predominaron los colegios, los restaurantes y las casas de campo en la zona, aunque también el uso agrícola, como en el caso de la Hacienda San Rafael. En ese sentido, y según el informe que estamos siguiendo, el desarrollo heterogéneo fue retroalimentándose de tal manera que los propietarios de viviendas en el área frecuentaban los restaurantes costosos del lugar y enviaban a sus hijos a los colegios privados, al mismo tiempo que dejaban las casas de campo para recreación o para pasar los fines de semana. Así, las dinámicas económicas generales de los habitantes aledaños al humedal indicaban una predominancia de clase alta en la zona. Aunque contaban con servicios públicos completos y adecuados, muchas actividades y conexiones de alcantarilla contaminaban el cuerpo de agua, o reducían su área total por medio de la apropiación para agricultura o construcción²⁶⁷.

Como contraejemplo, señala el informe, estaría Torca, pues por un proceso de “servidumbre activa de aguas”, la mayor parte de los predios le correspondían al Acueducto. La otra parte era de Jardines de Paz, Lucerna de Colpatria, Fontanar de Millonarios F.C., y la propiedad Mazda, de Fernando Mazuera, de quien ya se habló en el primer capítulo por su participación decisiva en la desaparición de la gran Laguna del Tintal y la urbanización de Kennedy. Estos predios pertenecieron en el pasado, como sería común a principios del siglo XX, a dos grandes haciendas, la Francia y la Suiza, entonces propiedades de Juan Manuel Restrepo Perea y Pedro Jaramillo Estrada en 1917²⁶⁸. Restrepo vendió los predios al Club Millonarios en 1944, mientras que los hijos de Jaramillo (Genaro y Nicolás) le vendieron sus partes correspondientes por sucesión a la Sociedad Colombiana de Capitalización en 1959 y 1966 respectivamente. Sin embargo, Genaro Jaramillo compró de nuevo los predios en 1983 bajo la Compañía Nacional de Reforestación, tal vez con ánimos conservacionistas, pues el PMA revela que es el único humedal que no está formalmente ocupado con infraestructura urbana

²⁶⁶ E.A.A.B., PMA de humedales, informe de alternativas, 37.

²⁶⁷ E.A.A.B., PMA del Humedal Guaymaral, 6.

²⁶⁸ E.A.A.B., PMA del Humedal Torca, 1.

y, por tanto, no presenta afectaciones por rellenos. Incluso Mazuera, de quien se podría decir que compró los lotes para la urbanización, sólo construyó una pequeña casa de descanso²⁶⁹.

De hecho, el PMA de Torca revela que por las condiciones de no poblamiento era difícil hablar de dinámicas sociales complejas alrededor del humedal, y que el mayor foco de contaminación estaba en dos casetas de venta de dulces y otros productos que arrojaban los desechos y basuras al canal de Torca²⁷⁰. Del resto, las mayores afectaciones podrían haber provenido de la propia construcción de la Autopista, que bloqueó y alteró gravemente la dinámica natural de intercambio hídrico entre Torca y Guaymaral (esto probablemente haya sido la principal causa de las constantes inundaciones de la AutoNorte). Sin embargo, en las propuestas de infraestructura urbana solo se contempló la conexión peatonal de los humedales a través de un puente con ciclovía²⁷¹.

Ahora bien, estos dos humedales correspondían en ese momento a un entorno más bien rural de baja densidad poblacional. Esta particularidad de los humedales como bordes urbano-rurales también estuvo presente en el caso de La Conejera, pero con la diferencia del estrato y el tipo de asentamiento urbano que rodeaba al humedal. En ese sentido, el Humedal Córdoba, también conocido como Embalse de Córdoba, se parecía más al Humedal Juan Amarillo, al estar completamente rodeado por espacio urbano. En este caso, Córdoba se caracterizaba por estar rodeado de barrios de estratos altos -en general, 5-. Esto supuso que, desde 1930, cuando aparecieron las primeras matrículas catastrales, se haya urbanizado alrededor del cuerpo de agua bajo todos los parámetros legales y técnicos, disminuyendo el impacto ambiental de la urbanización²⁷².

Por lo mismo, los únicos problemas relacionados para este humedal han sido el vertimiento de aguas servidas por medio de conexiones de alcantarillado del Acueducto y el arrojado de escombros y basuras en la ronda, propio del desconocimiento de las funciones ecosistémicas de los humedales y del valor para la ciudad por parte de la propia comunidad. La cuestión

²⁶⁹ E.A.A.B., PMA del Humedal Torca, 2-3.

²⁷⁰ E.A.A.B., PMA del Humedal Torca, 4.

²⁷¹ E.A.A.B., PMA del Humedal Guaymaral, 16.

²⁷² Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, *Plan de Manejo Ambiental de los humedales de Torca, Guaymaral, Córdoba, Capellanía, El Burro, Techo, La Vaca y Tibanica, Plan de Manejo Ambiental del Humedal Córdoba, Tomo 5*, elaborado por Ecology & Environment e Hidromecánica para el Acueducto (Bogotá: E.A.A.B, 1998), 10-11.

del alcantarillado no sería abordada por las autoridades distritales tanto como la creación de sentido de pertenencia por medio de la educación ambiental, pues los canales conectados al humedal, como el Molinos o el Córdoba, estaban destinados a transportar las aguas negras hacia el Río Juan Amarillo por medio de la conexión natural que existe entre los dos humedales. Tal vez por eso, el DAMA encargó a la firma Campo & Ciudad la creación de talleres de sensibilización y educación ambiental para los residentes del área de influencia del Humedal. El informe de resultados data de marzo de 1997, tan solo dos meses después de la aprobación de Ramsar en Colombia y unos meses antes de la redacción del PMA del Humedal Córdoba. De hecho, se mencionó en el informe que parte de los resultados del taller serían utilizados en el establecimiento de acciones concretas en el PMA²⁷³. También, por eso, la definición de humedal era distinta a la de Ramsar, aunque similar en el fondo:

Terreno transicional entre sistemas acuáticos y terrestres donde el nivel freático se encuentra regularmente al nivel del suelo o muy cerca de este, o el terreno se encuentra cubierto por agua de poca profundidad. Los humedales son unidades del paisaje donde el factor principal es la presencia permanente o estacional de agua que determina las comunidades de plantas, animales y suelos presentes²⁷⁴.

En el informe se anexaron copias de los panfletos o cartas que repartieron a los residentes en los que se les avisaba los temas a tratar en las reuniones. Lo interesante es que, además del DAMA, también aparecía como convocante la organización Residentes Pro-defensa Humedal, por lo que se entiende que desde la propia comunidad ya se estaban realizando diversas acciones alrededor del humedal. Esto lo confirma Mauricio Castaño, coordinador del Comité Ambiental de la JAC de Niza Sur, quien cuenta como desde 1995 se iniciaron los procesos de reforestación del humedal por parte de la propia comunidad, y que se intensificaron formalmente desde 1997, cuando se crea la JAC, en gran parte, para proteger el Humedal. Castaño confirma, además, que la defensa de los humedales en Bogotá se dio principalmente desde las organizaciones y fundaciones comunitarias, como la Fundación La Conejera, que se fueron integrando hacia 1999 en la Red de Humedales de Bogotá²⁷⁵. Este

²⁷³ DAMA, *Diseño de talleres de educación ambiental en Córdoba*, anexo “Elementos para la acción ambiental en la recuperación del Humedal de Córdoba”, 9.

²⁷⁴ DAMA, *Diseño de talleres de educación ambiental en Córdoba*, anexo “Elementos para la acción ambiental en la recuperación del Humedal de Córdoba”, 15.

²⁷⁵ Jorge Escobar, “Mauricio Castaño, defensa de los Humedales”, *Fundación Humedales de Bogotá* (Blog), 7 de mayo de 2013, <https://humedalesbogota.com/2013/05/07/mauricio-castano-defensa-de-los-humedales/>

proceso revela la conexión entre actores locales que se fue tejiendo, sobre todo, en función de la protección ambiental de los humedales frente a urbanizadores y proyectos distritales que ignoraban conscientemente la jurisprudencia ambiental, incluido a Ramsar. También fortalece la idea de La Conejera como un laboratorio, pues cuenta cómo el proyecto ya consolidado allá terminó siendo replicado en la recuperación de Córdoba y otros humedales.

Producto de los talleres, se redactó un documento extenso, pero más didáctico e ilustrativo, llamado *Elementos para la Acción Ambiental en la Recuperación del Humedal de Córdoba* (1997), en donde se recogió toda la jurisprudencia sobre humedales hasta entonces, se indicaban las funciones y valores ecosistémicos y se planteaban principios para la recuperación ambiental, como la forma correcta de arborizar. Asimismo, en los términos de referencia bajo los que se realizó el contrato se estableció el porqué de la importancia de la educación ambiental como única manera de hacer efectivos los resultados de los proyectos distritales. Para el DAMA, la participación comunitaria en la planificación ambiental tenía como objetivo:

garantizar que la cuestión ambiental esté presente en el cuerpo entero de la planificación del desarrollo social y económico para que el ciudadano y los recursos ambientales sean vistos en una dimensión ambientalista y no únicamente como insumos, materias primas y unidades de mercado²⁷⁶.

Hasta este punto, se puede observar cómo hay una correlación entre las leyes nacionales y distritales sobre humedales con la forma de planificar los humedales. Esta gestión se puede entender desde la idea de aprovechar los recursos naturales de los humedales. Sin embargo, por las interacciones e importancia de las comunidades organizadas en la formulación de estos estudios y planes, las producciones institucionales empiezan a reconocer la existencia de humedales construidos históricamente en relación con los procesos de urbanización de la ciudad. Además, se abren espacios para ampliar las definiciones sobre los humedales, las visiones sobre la naturaleza en la ciudad y las razones de los esfuerzos de conservación. Estos procesos estuvieron acompañados con el desarrollo de políticas como la Nacional de Humedales Interiores de 2002 y con la producción académica creciente sobre humedales desde distintos saberes.

²⁷⁶ DAMA, *Diseño de talleres de educación ambiental en Córdoba*, anexo “Términos de referencia para la contratación”, 3.1

Los PMA posteriores al POT de 2004 y a la Guía Técnica del MinAmbiente de 2006.

En esta sección veremos cómo los procesos de transformación de la planificación son importantes para entender el cambio en los conceptos, enfoques y estructuras de los PMA, así como el papel de las comunidades en su formulación. Los nuevos enfoques de gestión, valoración y visión de los humedales en la ciudad están interrelacionados con las transformaciones conceptuales en las nuevas políticas y guías de planeación, como la Política Distrital de Humedales o la Guía Técnica del MinAmbiente. Aquí se analizará, entonces, cómo todos estos cambios determinaron la forma de planificar los humedales, proceso en el que se podrá rastrear la transformación del concepto de humedal, hasta llegar al “humedal urbano como sistema socioecológico”, entendido como un fenómeno histórico, ambiental y del desarrollo urbano.

El nuevo paradigma del desarrollo urbano ambiental se ve reflejado, pues, en el aumento de PMA de humedales en Bogotá. El índice pasó de 3 estudios grandes antes de 1998 (Juan Amarillo, La Conejera y el Mega estudio que comprendía desde Torca hasta Tibanica), ninguno de ellos aprobados por el Consejo de Bogotá o el DAMA, ni ejecutados realmente, a 14 aprobados entre 2007 y 2019. Todos estos planes trataban de integrar los nuevos criterios, elementos jurídicos y técnicos que la legislación ambiental empezó a considerar y exigir. Sin embargo, estos no estuvieron exentos de trabas y complicaciones por parte de las propias entidades distritales, que tenían visiones opuestas del desarrollo de la ciudad. Este conflicto se ve reflejado, por ejemplo, en el Humedal Córdoba, pues los habitantes ya organizados en el Comité ambiental de la JAC se enfrentaron, mediante acción popular, a una larga lucha contra proyectos de urbanización promovidos durante la primera alcaldía de Enrique Peñalosa²⁷⁷. En general, estos conflictos se repitieron en muchos otros humedales y obligaron a la progresiva reinención y rediseño de los PMA en la primera década del 2000.

Tras la aprobación y consolidación del POT en 2004, el Acueducto y el DAMA iniciaron la elaboración de estudios para los nuevos Planes de Manejo Ambiental (PMA) de los parques

²⁷⁷ Jorge Escobar, “Mauricio Castaño, defensa de los Humedales”, *Fundación Humedales de Bogotá* (Blog), 7 de mayo de 2013, <https://humedalesbogota.com/2013/05/07/mauricio-castano-defensa-de-los-humedales/>

ecológicos distritales. En el caso del borde noroccidental, el humedal Córdoba fue el primero en tener un nuevo Plan de Manejo en el 2008 y nace como resultado de dos procesos: 1) el conflicto entre la comunidad de Niza Sur y el Plan de Desarrollo de la primera alcaldía de Peñalosa por el tipo de parque e intervención urbanística que debían tener los humedales. Y 2) los nuevos conocimientos utilizados para la formulación de proyectos de gestión ambiental, por ejemplo, análisis económicos, de vigilancia y seguridad, de integración social, de educación ambiental, etc. Es decir, en el PMA de Córdoba se evidencia la aplicación del estándar de producción de planes definido en el 2006 tanto por el MinAmbiente como por el Distrito.

El anterior PMA, correspondiente a 1998, se vio insuficiente frente a los nuevos lineamientos técnico-jurídicos de Ramsar, del POT y de la Guía Técnica del Ministerio adoptada por el Distrito Capital. Además, la acción popular del 2000 encabezada por Mauricio Castaño, coordinador del Comité Ambiental de la JAC Niza Sur, frenó la construcción de un parque lineal en la zona de manejo ambiental y la implementación de cualquier proyecto por parte de la alcaldía que no fuera concertado con la comunidad. Este parque lineal correspondía a la visión que tenía la alcaldía de Peñalosa sobre el uso recreativo de los humedales, tendiente a la recreación activa, aunque leyes como el POT permitieran sólo la recreación pasiva. De este modo, el nuevo PMA de Córdoba, que fue elaborado bajo el convenio 021 entre la ahora Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) (antes DAMA) y el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional (IDEA)²⁷⁸, solo fue aprobado y expedido cuando Mauricio Castaño dio visto bueno a la quinta versión, como parte de la concertación obligatoria con la comunidad que exigió el fallo de la Acción Popular²⁷⁹. La estructura del Plan sigue el orden y el contenido exigidos por la Guía Técnica y el Decreto 062 de 2006 para ser aprobado. Sin embargo, no incluye una definición de humedal, probablemente porque usan las definiciones aportadas por Ramsar, la Guía Técnica y la Política de Humedales del Distrito (2006), incluidas en la sección de antecedentes jurídicos.

²⁷⁸ Secretaría Distrital de Ambiente, *Plan de Manejo Ambiental del Humedal Córdoba* (Bogotá: SDA e IDEA, 2008), 12.

²⁷⁹ Secretaría Distrital de Ambiente, *Plan de Manejo Ambiental del Humedal Córdoba* (Bogotá: SDA e IDEA, 2008), 4.

El siguiente PMA aprobado fue el del Humedal Juan Amarillo en el 2010. Este siguió un proceso similar de elaboración, que constaba de un primer apartado de Preámbulo y Políticas, luego la descripción de la ubicación geográfica, la evaluación de la situación ecológica y socioeconómica, la zonificación, la formulación de planes de acción y el proceso participativo de la formulación. En este caso, bajo el mismo convenio 021 de 2005 la SDA y el Acueducto contrataron a la ONG Conservación Internacional para la elaboración del plan, junto con la participación de los representantes de organizaciones socioambientales locales y de las JAC tanto de Suba como de Engativá. La concertación se llevó a cabo bajo la metodología de las Acciones Basadas en Comunidad -ABC-, proveniente de las ciencias sociales, que apostaba por la planeación colectiva y el reconocimiento de las particularidades de cada contexto²⁸⁰.

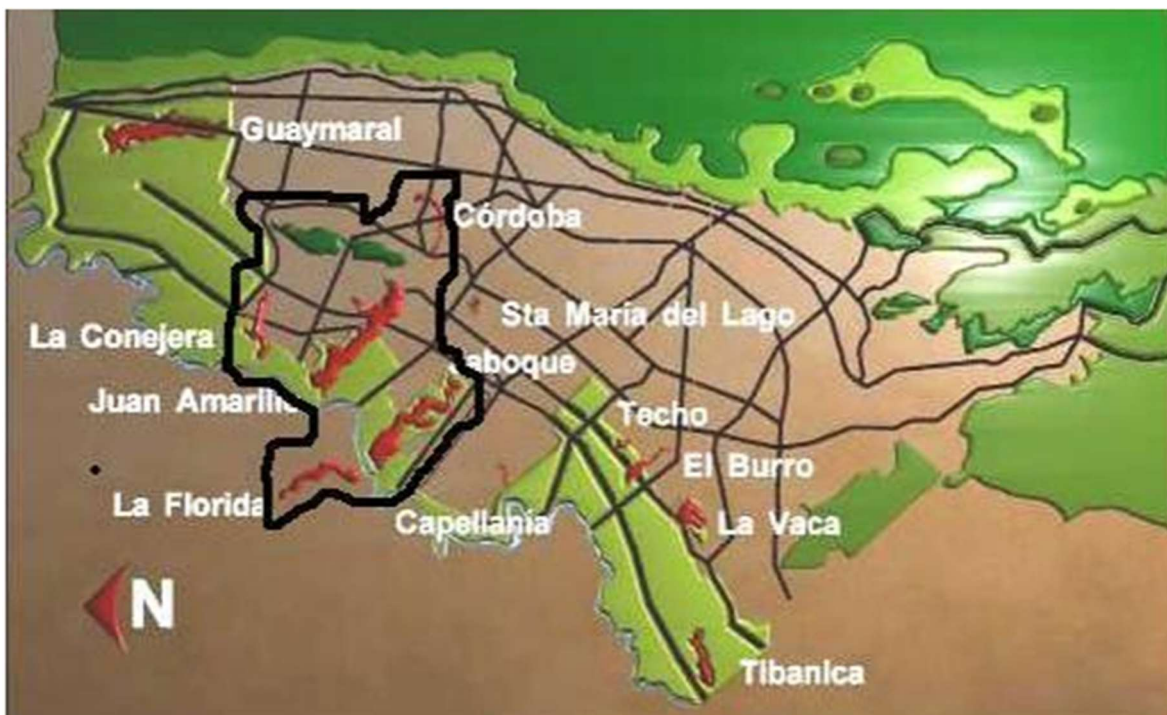
Otro gran aporte de este plan fue la consolidación del proyecto de integración del Humedal Juan Amarillo con el Humedal Córdoba, pues este último pasaría a ser parte de la “zona de amortiguación” del Juan Amarillo al pertenecer al mismo sistema biofísico²⁸¹. Es decir, se fortaleció la concepción de los humedales como ecosistemas interrelacionados física y socialmente entre sí que debían, por tanto, tenerse en cuenta entre sí para su correcta protección integral. Bajo esta misma concepción se designó la “zona armonizadora”, cuyo objetivo, como sistema humedal-comunidad, es integrar el ecosistema con el entorno urbano y la EEP. Esta zona se divide en dos: 1) Zona armonizadora extensiva del valor del ecosistema, que corresponde a las franjas no pertenecientes al humedal que ayudan a conservar su valor ecosistémico, por ejemplo: los cerros de Suba, Jaboque, Santa María del Lago, Córdoba, el Club Los Lagartos y la Ronda y ZMA del Río Bogotá. 2) Zona armonizadora para la integración del humedal con la ciudad, que corresponde a las franjas que lo ayudan a integrarse con el entorno urbano, como los parques de recreación activa, vecinales y de bolsillo, colindantes y no colindantes, del área de influencia indirecta²⁸².

²⁸⁰ Secretaría Distrital de Ambiente, *Plan de Manejo del Humedal Juan Amarillo* (Bogotá: SDA y Conservación Internacional, 2010), 17.

²⁸¹ SDA, *PMA Juan Amarillo*, 6.

²⁸² SDA, *PMA Juan Amarillo*, 6-7.

Mapa 5. Zona de Armonización y ecosistemas asociados con el Humedal Juan Amarillo.



Dentro del marco negro se encontrarían los ecosistemas asociados con el Juan Amarillo

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, *Plan de Manejo del Humedal Juan Amarillo*
(Bogotá: SDA y Conservación Internacional, 2010)

A la par del PMA Juan Amarillo, se aprobó a finales del 2010 el PMA del Humedal Santa María del Lago bajo la Resolución 7773 de 2010 de la SDA. La primera gran intervención que se realizó fue en 1999, cuando el DAMA contrató al Consorcio Proeza Consultores para la realización de las obras de intervención del Humedal bajo el Plan Maestro de Recuperación del Humedal Santa María del Lago. Este plan maestro estaba contemplado en las obras de conservación de ecosistemas urbanos del Plan de Desarrollo “Bogotá a Escala Humana” de Peñalosa²⁸³. Sin embargo, en este caso la comunidad, representada por la JAC y la Fundación La Tingua, no protestó en contra de las adecuaciones, como fue el caso del Humedal Córdoba, sino que estuvieron de acuerdo con la intervención²⁸⁴. Como se indicó en la subsección 1.2., ya se había realizado con anterioridad un PMA en el 2003, que fue finalmente rehecho

²⁸³ Consorcio Proeza, *Interventoría de la ejecución parcial del Plan Maestro para la recuperación inicial del Humedal Santa María del Lago en Santafé de Bogotá, Informe final* (Bogotá: Consorcio Proeza y DAMA, 2001), 4.

²⁸⁴ Proeza, *Informe Final SML*, 23.

teniendo en cuanto no sólo las guías Ramsar, sino también las nuevas disposiciones de la Guía Técnica del Ministerio adoptada y adaptada por el Distrito en 2006. El resultado fue la estandarización de los resultados investigativos, siguiendo el orden establecido para los PMA²⁸⁵. Este documento tuvo una actualización, aprobada en el 2023, principalmente por la adhesión de los humedales urbanos a la Lista de Humedales de Importancia Internacional Ramsar, que proyectaba la creación de un PMA único para el complejo de humedales con base en la renovación de los planes individuales. Y, adicionalmente, la radicación del nuevo POT en el 2021 y aprobado en el 2023 reconfiguró la organización espacial de la ciudad y, por tanto, el lugar de los humedales en ese ordenamiento territorial.

El PMA del Humedal La Conejera fue aprobado en 2014 y fue elaborado en el marco del convenio de Cooperación Científica y Técnica entre la E.A.A.B. y la Fundación Humedal La Conejera del 2003²⁸⁶. Al ser la organización civil más antigua dedicada a los humedales, actuando ininterrumpidamente desde 1993, la Fundación Humedal La Conejera desarrolló un acervo documental vasto sobre La Conejera, además de haber aplicado múltiples proyectos de recuperación, protección y educación ambiental, de la mano con entidades como la CAR, la E.A.A.B. y el DAMA. El plan siguió el esquema de Preámbulo, Descripción, Evaluación, Zonificación, Objetivos y Plan de Acción, pero con altos niveles de detalle en todos los rubros.

Se destaca, por ejemplo, la definición de humedales que se tuvo en cuenta para la elaboración, una combinación entre la definición de Ramsar, con la aportada por el Distrito en su Política de Humedales (2006) y, finalmente, la propia desarrollada por la fundación:

Los Humedales son áreas dinámicas expuestas a la influencia de diferentes factores naturales y antrópicos (como la agricultura, el pastoreo, urbanización, contaminación, etc.), que históricamente los han afectado y en algunos casos destruido; los cuales, sumados a inadecuadas técnicas de planificación, políticas de manejo y a la falta de conciencia sobre el valor e importancia de los Humedales, condujeron a la pérdida de funciones y a la fragmentación de éstos ecosistemas; y con ello la desaparición de algunas especies, incluso endémicas.²⁸⁷

²⁸⁵ Secretaría Distrital de Ambiente, Resolución 7773 de 2010, “por la cual se ajusta y aprueba el Plan de Manejo Ambiental del Humedal Santa María del Lago y se adoptan otras determinaciones”, aprobada el 22 de diciembre de 2010, antecedentes.

²⁸⁶ Acueducto de Bogotá & Fundación Humedal La Conejera, *Plan de Manejo Ambiental del Humedal La Conejera* (Bogotá: E.A.A.B. y FHLC, 2014), 19.

²⁸⁷ E.A.A.B. y FHLC, *PMA La Conejera*, 22.

Esta concepción podría ser un ejemplo de una conceptualización de los humedales muy propia del caso bogotano, pues trasciende la caracterización ecológica e incluye los procesos históricos y urbanísticos que les dieron forma en el contexto urbano. En ese sentido, el humedal urbano empieza a ser reconocido como algo propio de los procesos de desarrollo de Bogotá, salido de la propia ciudad. E internacionalmente también es reconocido por Ramsar, pues describe a los humedales de Bogotá como tales, complejo de humedales urbanos de Bogotá.

Por otro lado, en 2015 fue aprobado el PMA de Torca-Guaymaral, que fueron entendidos como una sola área protegida por pertenecer al mismo sistema ecológico. El documento se radicó y aprobó bajo la Resolución Conjunta 002 de 2015 entre la CAR y la SDA, pues las dos entidades acordaron en 2011 decidir conjuntamente las decisiones que afectaron a los humedales con jurisdicción compartida, como Torca-Guaymaral. El documento se basó en los estudios realizados por el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional (IDEA) para la SDA en el convenio 021 de 2005, y siguió el esquema de la Guía Técnica adoptada por el Distrito²⁸⁸. Se realizó una actualización en el 2022 que amplió significativamente los estudios y contenidos del plan. Además de las razones vistas en el PMA de Santa María del Lago (Inclusión de los Humedales Urbanos a Ramsar y nuevo POT), la inclusión de Torca-Guaymaral en el proyecto urbanístico Lagos de Torca también pudo ser decisivo para la renovación del PMA, pues la gestión del humedal debía estar alineada con la planificación de la nueva mega urbanización.

Por último, está el PMA del Humedal Jaboque, aprobado en 2015 y elaborado por la Asociación para el Desarrollo Social y Ambiental (ADESSA) en conjunto con el Acueducto bajo el convenio N° 9-07-24100-061-2006. En este PMA, también se utilizaron los resultados de la Investigación aplicada en restauración ecológica en el Humedal Jaboque del Convenio de Cooperación Científica y Técnica entre la E.A.A.B. y la Universidad Nacional en 2003. Este PMA produjo dos textos: primero, el PMA incluido en la resolución conjunta 01 de 2015 entre CAR y SDA, que proporcionaba la información básica de ubicación y descripción. Y Segundo, el Plan de Acción, que se basó en los componentes de la Política Distrital de

²⁸⁸ CAR y SDA, Resolución Conjunta 002 de 2015, “Por la cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del Parque Ecológico Distrital humedal de Torca y Guaymaral y se toman otras determinaciones”, aprobada el 13 de febrero de 2015, considerandos.

Humedales (2006): investigación participativa y aplicada; educación, comunicación y participación; recuperación, compensación y protección; manejo y uso sostenible; y gestión interinstitucional²⁸⁹. Estos componentes estuvieron enmarcados en estrategias, entendidas como macrounidades de acción de las que se desprendían los objetivos de la gestión. Dichos objetivos serían alcanzados a través de la ejecución de proyectos específicos, por lo que el Plan de Acción, que por lo general estaba incluido en el PMA, se enfocó en su totalidad en la estructuración y planificación de los proyectos, la mayoría incluyendo a las comunidades.

Finalmente, se puede concluir que, desde la adhesión de Colombia al convenio Ramsar, la planificación de los humedales se transformó significativamente al compás de los cambios en la planificación del desarrollo y el territorio de la ciudad, y de la incorporación de nuevos conocimientos en el desarrollo de los PMA. La clave para entender la forma en que las autoridades ambientales planificaron los humedales está en la conexión que se construyó entre las nuevas normas de planificación urbanas (POT, planes de desarrollo de cada alcaldía, etc.), la legislación internacional adaptada al contexto nacional y local, y la cooperación de las autoridades con las comunidades organizadas. El resultado fue, entonces, la proyección de los humedales como espacios históricamente situados, que se definían tanto por las características ecosistémicas -estudiadas por las ciencias naturales de mano de personajes como Van der Hammen o Carrizosa Umaña, e integradas en la visión y planeación ambiental de las entidades distritales y comunitarias- como por las relaciones con la ciudad y las comunidades que les rodeaban. Y, por tanto, la gestión ambiental intentó responder a los objetivos de protección y conservación internacionales y nacionales salvaguardando la dinámica humedal-comunidad que se construyó, principalmente, desde principios de los 90. Los humedales, como se pudo apreciar, ganaron relevancia tanto en el POT como en los PDD a medida que la cuestión ambiental se volvió central en la planificación del desarrollo y ordenamiento de la ciudad.

²⁸⁹ E.A.A.B. & Adessa, *Plan de Manejo Ambiental Humedal Jaboque, Plan de Acción* (Bogotá: E.A.A.B. y Adessa, 2015), 4.

CONCLUSIÓN

A lo largo del capítulo se ha evidenciado cómo la llegada de Ramsar, con sus marcos normativos, técnicos y de objetivos, partió en dos la historia de las transformaciones conceptuales de los humedales y su relación con la planificación del desarrollo urbano. A partir de ahí, los procesos desarrollados a finales del siglo XX e inicios del XXI se pueden considerar como el resultado o la consolidación de lo gestado desde los 70 y potencializado en los 90 en materia ambiental. Es decir, en el ámbito jurídico se diseñaron cada vez más leyes específicas sobre humedales que abordaban cuestiones olvidadas o secundarias en la legislación pre-Ramsar, y que transformaron sus propias consideraciones sobre el concepto de humedales. Estos cambios se realizaron a la luz tanto del Convenio Internacional como de los nuevos aportes y teorías de las ciencias ambientales, y de otros conocimientos locales. Al mismo tiempo, la participación y acción comunitaria, que fue fundamental a principios de los 90, se fortaleció y expandió al resto de la ciudad, a través de la formación orgánica de la Red de Humedales de Bogotá. Esta Red se convirtió en un espacio de intercambio de conocimiento y de construcción de identidad territorial y ciudadana, que fue lo suficientemente fuerte para transformar también el lugar de los humedales en el ordenamiento territorial y los planes de desarrollo de la ciudad.

El otro punto clave se encuentra, justamente, en el lugar del ambiente y, principalmente, los humedales en el desarrollo de la ciudad. El Plan de Ordenamiento Territorial se fue consolidando progresivamente, a la luz de los conocimientos técnicos producidos para planificar mejor la ciudad-región, y parte de ese proceso derivó en la designación de los humedales como Parques Ecológicos Distritales, una categoría de las Áreas Protegidas del Distrito que hacían parte de la Estructura Ecológica Principal. Por su parte, los Planes de Desarrollo Distritales también incluyeron progresivamente más a los humedales y la cuestión ambiental, pero se alinearon, por lo general, a los objetivos del POT en materia de humedales. Esto pudo haber devuelto gran parte del peso a las entidades ambientales del Distrito y a las comunidades, que siguieron luchando contra visiones contrarias a las de protección y conservación por parte del Distrito y muchas de sus políticas. En ese sentido, la acción comunitaria siguió siendo importante para la configuración de la gestión ambiental y tuvo mucho que ver con la implementación de nuevos modelos de gestión, el ordenamiento y

desarrollo de la ciudad y los nuevos conocimientos y enfoques conceptuales utilizados en la planificación distrital.

Todo lo anterior se puede entender como un acompasamiento de elementos dentro de la gran pieza musical que es este proceso histórico. La legislación nacional y distrital; los conceptos, lineamientos, metas y financiamiento de Ramsar; la explosión de nuevos conocimientos ambientales y sobre humedales desde las ciencias naturales; las nuevas formas de planificación del desarrollo y el ordenamiento de la ciudad; la organización comunitaria y la creación de redes entre organizaciones; todos estos factores se acompasan para dar como resultado la transformación del concepto de humedal. En este capítulo, el cambio empieza a gestarse desde 1997 con la adopción del humedal como un ecosistema caracterizado por Ramsar, regulado por la legislación nacional y distrital, y en una relación prematura con las comunidades y la ciudad. Pero al confluir, interrelacionarse y afectarse todos estos elementos entre sí, se produce el acorde necesario para que el concepto se transforme en el de “humedales urbanos”. Estos “humedales urbanos” sólo son entendibles desde un enfoque socioecológico, que involucra la relación entre ecosistema y actores, y que comprende las dinámicas históricas con el desarrollo de la ciudad y sus habitantes. Es decir, un ecosistema que ahora se entiende como un resultado de los procesos históricos de desarrollo urbano y la relación de este desarrollo con la naturaleza. Proceso que se refleja en la relación cambiante de los distintos actores con los humedales y con el lugar de estos ecosistemas en la planeación ambiental y urbana.

CONCLUSIONES GENERALES

En suma, el concepto de "humedal" no es una categoría natural estática, sino una construcción sociohistórica forjada en la tensión constante entre la presión del desarrollo urbano, la evolución de los marcos jurídicos ambientales y la acción de las comunidades, que resignificaron el ecosistema como un territorio en disputa. Esta tesis afirma que la transformación en la conceptualización de los humedales, al pasar de pantanos indeseados a ecosistemas estratégicos y patrimonio ecológico de la ciudad, no fue el resultado de un descubrimiento científico neutral, sino de diferentes elementos que produjeron ese cambio: los nuevos descubrimientos ecosistémicos de la Academia, los intereses políticos y particulares relacionados con el crecimiento de la ciudad, las nuevas comunidades organizadas producto de esa expansión, los nuevos marcos jurídicos urbanos y ambientales, las nuevas formas de pensar la ciudad, de planificarla y de habitarla, etc. Ninguno de estos elementos se puede entender sin todos los demás, no se pueden pensar como causalidades ni como eventos aislados. En cambio, estos elementos encuentran su sentido cuando el historiador los organiza para entenderlos como parte de una misma estructura o proceso. Es ahí cuando se pueden establecer conexiones claras entre todos ellos y se puede explicar el fenómeno, en este caso, de transformación conceptual. Además, el cambio del concepto también determinó y fue determinado por las relaciones de poder e interacciones entre los diferentes actores sociales (Estado, privados, comunidades organizadas, académicos), lo que produjo un reconocimiento fluctuante del lugar que la naturaleza ocuparía en el desarrollo urbano de la Capital.

La tensión fundacional puede rastrearse a través de varias etapas clave. Inicialmente, a la par del incremento de la presión urbanizadora desde los 60, que veía estos espacios como obstáculos, el marco jurídico ambiental colombiano, formado por los primeros ambientalistas del país, ofrecía una protección y conceptualización indirecta a través de figuras como los "depósitos de agua" y, sobre todo, sus "rondas". El punto de inflexión llegó en 1989, cuando el término "**humedal**" emergió por primera vez desde el saber técnico, proveyendo una herramienta conceptual que la acción comunitaria, como la de La Conejera, utilizaría después para escalar la disputa por la conservación y el derecho al medio ambiente sano en la ciudad. Allí, la comunidad forzó al aparato legal e institucional a confrontar directamente el avance de las urbanizaciones. Ahora bien, la adhesión a Ramsar y la formulación del POT no

eliminaron la tensión, sino que la institucionalizaron. En esta última fase, el humedal en disputa se formalizó, gestionó y planificó en los Planes de Manejo Ambiental (PMA), espacios donde la academia, a través de conceptos como la Estructura Ecológica Principal y los enfoques socioecológicos, ofreció herramientas y conceptos para la planificación y el diálogo entre la política distrital, nacional e internacional con la ciudadanía organizada, ahora como un actor imprescindible en la política pública.

El hecho de que la categoría “humedal” se forjara en esta disputa tuvo profundas implicaciones para la gobernanza urbana y la planificación del desarrollo urbano. El protagonismo de la acción comunitaria demuestra que los ciudadanos no son simples receptores de políticas, sino productores activos de conocimiento, territorio y legalidad. Mientras las visiones del desarrollo y los marcos jurídicos se encontraban en plena tensión, fueron las comunidades las que, mediante un proceso de aprendizaje autogestionado, resignificaron el espacio, movilizaron recursos financieros, legales y humanos, y construyeron una nueva concepción tanto del humedal como del lugar de estos ecosistemas en el desarrollo urbano. Es decir, fue precisamente en ese rol de contrapoder donde se gestó la protección más efectiva y el cambio conceptual más evidente.

Ahora bien, es importante reconocer las delimitaciones de esta construcción sociohistórica. El enfoque de la investigación estuvo en el borde noroccidental de Bogotá, un epicentro emblemático de la tensión descrita, dejando abierta la pregunta de si y cómo se manifestó este conflicto en otras zonas de la ciudad con presiones de desarrollo y formas de organización particulares, como en los otros humedales no abordados por esta investigación. Asimismo, el marco temporal culmina en 2015, justo antes de hitos que marcaron la historia ambiental del país, como la designación Ramsar de los humedales urbanos de Bogotá en 2018 y los nuevos instrumentos de planificación como el POT más reciente de 2023. Por un lado, la decisión de no ampliar el alcance geográfico de la investigación estuvo basada tanto en las limitaciones de tiempo y naturaleza de una tesis de pregrado -pues tomar todos los humedales de la ciudad habría aumentado significativamente el tamaño de la tesis- como en el hecho de que lo sucedido en 2018 es más un logro o un resultado del proceso y no una transformación conceptual en sí. Además, las transformaciones del nuevo POT están aún en

desarrollo y muy próximos a la escritura de esta investigación, lo que impide ofrecer una visión histórica suficientemente rigurosa para el tiempo presente.

Por tanto, estas delimitaciones abren nuevas y pertinentes líneas de investigación para explorar esta tensión constitutiva en otros ámbitos:

- **Análisis comparativo entre el Sur y el Norte de Bogotá:** Realizar un estudio comparativo sobre la construcción del concepto de “humedal” en el sur de la ciudad (localidades como Kennedy, Bosa y Ciudad Bolívar) para explorar si diferentes presiones de desarrollo, contextos socioeconómicos, fenómenos de migración y formas de organización comunitaria generaron trayectorias de disputa distintas a las del borde noroccidental (Suba y Engativá).
- **Estudios internacionales sobre Naturaleza y Desarrollo Urbano:** Empezar un análisis comparativo sobre cómo la tensión entre desarrollo y conservación ha transformado la conceptualización de diferentes ecosistemas en otros contextos urbanos, como la Reserva Ecológica de Buenos Aires, los *wetlands* de Estados Unidos o la planificación de riesgo ambiental urbano en Japón. Así como analizar el intercambio de conocimiento científico sobre humedales y ciudad desde la perspectiva de las transferencias y la historia global.
- **Aplicación de la propuesta teórica a otros componentes de la EEP:** Utilizar la idea del acompañamiento para analizar la transformación conceptual de otros elementos clave de la Estructura Ecológica Principal de Bogotá, como los Cerros Orientales o el Río Bogotá.
- **Análisis discursivo sobre la "Resiliencia Climática":** Analizar cómo el discurso sobre la “adaptación al cambio climático” podría reconfigurar la valoración de los humedales y la interacción entre los actores que participan en el conflicto socioambiental.

En últimas, la historia de los humedales urbanos de Bogotá es la crónica de cómo los actores de la ciudad, a través del conflicto y la tensión, nombran, valoran y defienden su propio territorio. Estos ecosistemas no fueron descubiertos, delimitados ni conceptualizados sin más, sino contruidos desde el lenguaje técnico-jurídico, reclamados en las calles por las

comunidades y transformados física y conceptualmente por los planes y proyectos de autoridades, empresas, organizaciones y comunidades, que entendieron los humedales de la Sabana de formas muy particulares. Este proceso revela que la sostenibilidad urbana no es un modelo técnico que se importa, sino una construcción social que se construye al interior del conflicto. Para su futuro, Bogotá no necesita buscar todas las respuestas en otras latitudes; la clave para su resiliencia reside en su propia memoria. Así, pues, la gran contribución de este proceso histórico no fue simplemente adoptar el concepto de humedal, sino forjar uno nuevo y propio: el **humedal urbano**, un territorio anfibio definido no por su aislamiento, sino por su profunda e inseparable conexión con la vida e historia de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Primarias

Acueducto de Bogotá y Adessa. *Plan de Manejo Ambiental Humedal Jaboque, Plan de Acción*. Bogotá: E.A.A.B. y Adessa, 2015.

Acueducto de Bogotá y Fundación Humedal La Conejera. *Plan de Manejo Ambiental del Humedal La Conejera*. Bogotá: E.A.A.B. y FHLC, 2014.

CAR y SDA. Resolución Conjunta 002 de 2015, “Por la cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del Parque Ecológico Distrital humedal de Torca y Guaymaral y se toman otras determinaciones.” 13 de febrero de 2015.

Carrizosa Umaña, Julio. *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de la Sabana de Bogotá*. Bogotá: CEPAL, 1984.

Colombia. Alcaldía de Bogotá. Decreto 440 de 2001, “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 'BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado'.” 1 de junio de 2001.

Colombia. Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 295 de 1995, “por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad.” 1 de junio de 1995.

Colombia. Asamblea Constituyente. *Constitución Política de Colombia*. 1991.

Colombia. Congreso de Colombia. Ley 357 de 1997, “por medio de la cual se aprueba la 'Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas'.” 21 de enero de 1997.

Colombia. Congreso de Colombia. Ley 388 de 1997, “por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.” 18 de julio de 1997.

Colombia. Congreso de la República. Ley 99 de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el

Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.” 22 de diciembre de 1993.

Colombia. Consejo de Bogotá. Acuerdo 1 de 1975, “Por el cual se determina la estructura orgánica del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.” 29 de abril de 1975.

Colombia. Consejo de Bogotá. Acuerdo 6 de 1998, “por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001 -POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS.” 30 de mayo de 1998.

Colombia. Consejo de Bogotá. Acuerdo 8 de 1991, “Mediante el cual se fijan las Políticas Generales del Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá, para los años 1991-1992.” 17 de mayo de 1991.

Colombia. Consejo de Bogotá. Acuerdo 9 de 1990, “por el cual se crea el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente.” 10 de junio de 1990.

Colombia. Consejo de Bogotá. Acuerdo 14 de 1975, “Por el cual se dictan normas orgánicas sobre el Plan General de Desarrollo y se establecen las políticas en sus aspectos físicos.” 2 de septiembre de 1975.

Colombia. Consejo de Bogotá. Acuerdo 19 de 1994, “por el cual se declaran como reservas ambientales naturales a los Humedales del Distrito Capital.” 8 de diciembre de 1994.

Colombia. Consejo de Bogotá. Acuerdo 31 de 1992, “por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, para el periodo 1993 de 1995.” 7 de diciembre de 1992.

Colombia. Consejo de Bogotá. Acuerdo 308 de 2008, “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 'BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR'.” 9 de junio de 2008.

Colombia. Consejo de Bogotá. Acuerdo 489 de 2012, “por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá humana.” 12 de junio de 2012.

Colombia. Consejo de Bogotá. Decreto 469 de 2003, “Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C.” 23 de diciembre de 2003.

Colombia. Consejo de Bogotá. Decreto 619 de 2000, “por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santafé de Bogotá, Distrito Capital.” 28 de julio de 2000.

Colombia. Decreto 2420 de 1968, “Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario.” 24 de septiembre de 1968.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto-Ley 2811 de 1974, “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.” 18 de diciembre de 1974.

Consortio Proeza. *Interventoría de la ejecución parcial del Plan Maestro para la recuperación inicial del Humedal Santa María del Lago en Santafé de Bogotá, Informe final*. Bogotá: Consortio Proeza y DAMA, 2001.

Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar). Unesco, 1971.

DAMA (Departamento Administrativo del Medio Ambiente). *Diseño y Ejecución de Talleres de Sensibilización y Educación Ambiental para las comunidades del área de influencia del Humedal Córdoba*. Bogotá: Campo & Ciudad LTDA., 1997.

DAMA (Departamento Administrativo del Medio Ambiente). *Elementos para la acción ambiental en la recuperación del humedal de Córdoba*. Bogotá: Campo & Ciudad, 1997.

DAMA (Departamento Administrativo del Medio Ambiente). *Estudio del estado actual y situación jurídica de cinco humedales del Distrito Capital, Volumen III*. Bogotá: Hidrogeología y Geotecnia Ambiental LTDA., 1999.

DAMA (Departamento Administrativo del Medio Ambiente). *Estudio para el Plan de Manejo Ambiental del Humedal Juan Amarillo, informe principal*. Bogotá: Estudios y Asesorías, 1995.

DAMA (Departamento Administrativo del Medio Ambiente). *Historia de los humedales de Bogotá con énfasis en cinco de ellos*. Bogotá, 2000.

DAMA (Departamento Administrativo del Medio Ambiente). *Política de humedales del Distrito Capital*. Bogotá: DAMA, 2006.

DAMA (Departamento Administrativo del Medio Ambiente) y E.A.A.B. (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá). *Control de la contaminación en el Humedal de La Conejera, Volumen III, capítulo 4*. Bogotá: DEEB asociados, 1995.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. *Plan de Manejo Ambiental de los humedales de Torca, Guaymaral, Córdoba, Capellanía, El Burro, Techo, La Vaca y Tibanica, informe de alternativas, evaluación económica y valoración del humedal*. Elaborado por Ecology & Environment e Hidromecánica para el Acueducto. Bogotá: E.A.A.B, 1997.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. *Plan de Manejo Ambiental de los humedales de Torca, Guaymaral, Córdoba, Capellanía, El Burro, Techo, La Vaca y Tibanica, Plan de Manejo Ambiental del Humedal Córdoba, Tomo 5*. Elaborado por Ecology & Environment e Hidromecánica para el Acueducto. Bogotá: E.A.A.B, 1998.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. *Plan de Manejo Ambiental de los humedales de Torca, Guaymaral, Córdoba, Capellanía, El Burro, Techo, La Vaca y Tibanica, Plan de Manejo Ambiental del Humedal Guaymaral, Tomo 5*. Elaborado por Ecology & Environment e Hidromecánica para el Acueducto. Bogotá: E.A.A.B, 1998.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. *Plan de Manejo Ambiental de los humedales de Torca, Guaymaral, Córdoba, Capellanía, El Burro, Techo, La Vaca y Tibanica, Plan de Manejo Ambiental del Humedal Torca, Tomo 5*. Elaborado por Ecology & Environment e Hidromecánica para el Acueducto. Bogotá: E.A.A.B, 1998.

Escobar, Jorge. “Mauricio Castaño, defensa de los Humedales.” Fundación Humedales de Bogotá (Blog), 7 de mayo de 2013. <https://humedalesbogota.com/2013/05/07/mauricio-castano-defensa-de-los-humedales/>.

Fondo de Adaptación. “Quienes Somos.” Accedido el 10 de octubre de 2025. <https://www.fondoadaptacion.gov.co/index.php/fondo-adaptacion/quienes-somos.html>.

Fundación Al Verde Vivo. “III. Humedales. Presenta: Ministerio de ambiente.” En *2do Encuentro de Ríos, Lagos y Lagunas de Colombia y del Mundo: Síntesis de las ponencias*. Bogotá: Fundación al Verde Vivo, 2000.

Ministerio de Ambiente. *Aplicación de la Convención de Ramsar en general y del Plan Estratégico 1997-2002 de Ramsar en particular en el período comprendido entre la preparación del Informe Nacional para la COP6 en 1995 y el 30 de junio de 1998*. Bogotá: Ramsar, 1999.

Ministerio de Ambiente. *Instrumento de planificación nacional para aplicar la Convención de Ramsar sobre los Humedales*. Bogotá: Ramsar, 2002.

Ministerio de Ambiente. *Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia. Estrategia para su conservación y uso sostenible*. Bogotá: MinAmbiente, 2002.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible. Resolución 196 de 2006, “por la cual se adopta la guía técnica para formulación de planes de manejo para humedales en Colombia.” 1 de febrero de 2006.

Secretaría Distrital de Ambiente. *Plan de Manejo Ambiental del Humedal Córdoba*. Bogotá: SDA e IDEA, 2008.

Secretaría Distrital de Ambiente. *Plan de Manejo del Humedal Juan Amarillo*. Bogotá: SDA y Conservación Internacional, 2010.

Secretaría Distrital de Ambiente. Resolución 7773 de 2010, “por la cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del Humedal Santa María del Lago.” 22 de diciembre de 2010.

Van Der Hammen, Thomas. *Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá: Análisis y Orientaciones para el Ordenamiento Territorial*. Bogotá: CAR, 1998.

Vega, Alberto. *Impacto ambiental de los Distritos de riego de La Ramada y Bojacá sobre los humedales aledaños en la Sabana de Bogotá*. Gainesville: Tropical Research and Development Inc., 1990.

Vilardy, Sandra P., et al. *Principios y criterios para la delimitación de humedales continentales: una herramienta para fortalecer la resiliencia y la adaptación al cambio climático en Colombia*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2014.

Fuentes Secundarias / Bibliografía

Alba Castro, José Miguel. “El plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana.” *Anuario Colombiano De Historia Social Y De La Cultura* 40, no. 1 (2013): 179-208.

Andrade, Germán. “Lagos y humedales del altiplano de Cundinamarca y Boyacá. De la biología a la cultura de la conservación.” En *Los Humedales de Bogotá y la Sabana*. Bogotá: Acueducto & Conservación Internacional, 2003.

“Así fracasó la constructora de los Alcocer en su intento de construir en el humedal La Conejera.” *Las Dos Orillas*, 24 de octubre de 2024. <https://www.las2orillas.co/asi-fracaso-la-constructora-de-los-alcocer-en-su-intento-de-construir-en-el-humedal-la-conejera/>.

Ávila de Navia, Sara Lilia, et al. “La Calidad Bacteriológica del Agua del Humedal Jaboque (Bogotá, Colombia) en Dos Épocas Contrastantes.” *Caldasia* 36, no. 2 (2014): 323–29.

Barros, Jhon. “Así nació el movimiento ciudadano que salvó a los humedales de Bogotá.” *Semana*, 22 de noviembre de 2020. <https://www.semana.com/impacto/articulo/especial-asi-nacio-el-movimiento-ciudadano-que-salvo-a-los-humedales-de-bogota/55982/>.

Beuf, Alice. “Las centralidades urbanas como espacios concebidos: referentes técnicos e ideológicos de los modelos territoriales del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

- de Bogotá (Colombia)." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 25, no. 2 (2016): 199-219. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.54776>.
- Bloor, David. "El programa fuerte en la sociología del conocimiento." En *Imaginario y conocimiento social*, 19–41. Barcelona: Gedisa, 2008.
- Calvachi, Byron. "Una aproximación al conocimiento actual de humedales, lagos y embalses de Bogotá y la Sabana." En *Los Humedales de Bogotá y la Sabana*. Bogotá: Acueducto de Bogotá, 2003.
- Cárdenas, Sandra, Johanna Castaño, y Jennifer Romero. "Aproximaciones a las transformaciones espaciotemporales del humedal Juan Amarillo en la ciudad de Bogotá." *Revista Geográfica de América Central* 2, no. 1 (2011): 1-16.
- Carrizosa Umaña, Julio. *¿Qué es el ambientalismo?* Bogotá: Pensamiento Ambiental Latinoamericano, 2001.
- Carrizosa Umaña, Julio. "40 años del Código." En *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014.
- Cronon, William. "The Trouble with Wilderness: Or, Getting Back to the Wrong Nature." *Environmental History* 1, no. 1 (1996): 7–28.
- Cronon, William, et al., eds. *Repensando la naturaleza: encuentros y desencuentros disciplinarios en torno a lo ambiental. Historia y ambiente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- "Ecology and Environment, Inc." En *International Directory of Company Histories*. Encyclopedia.com. Accedido el 10 de octubre de 2025. <https://www.encyclopedia.com/books/politics-and-business-magazines/ecology-and-environment-inc>.
- "Falleció Hernán Vallejo Mejía." *El Tiempo*, 21 de febrero de 1993. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-50092>.

- Fuentes Nieto, Catalina, y Cristian Camilo López Velandia. "Análisis de las Transformaciones en las Coberturas del Humedal Urbano Tibanica, Localidad de Bosa, Bogotá D.C." *Territorios*, no. 43 (4 de mayo de 2020): 1-24. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7951>.
- Fundación Humedales de Bogotá. "Los humedales de Bogotá y la Convención Ramsar." En *Los Humedales de Bogotá y la Sabana V. II*. Bogotá: Acueducto de Bogotá, 2003.
- Galindo, Germán. "Experiencia colectiva en la recuperación del Humedal La Conejera." En *Los humedales de Bogotá y la sabana*. Bogotá: Acueducto & Conservación Internacional, 2003.
- Galvis Gaitán, Fernando. *El municipio colombiano*. 4a ed. Bogotá: Temis S.A., 2007.
- Garavito, Leonardo. "El papel de la percepción ambiental en la calidad de vida humana. Una propuesta de análisis de los vínculos de la población con el entorno. El caso del Humedal Santa María del Lago." En *Memorias del VI Seminario Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Bogotá: MinAmbiente, UIS, U. Piloto, RCFA, 2003.
- Garzón Vargas, Rocío del Pilar. "Construyendo áreas protegidas urbanas: Prácticas cotidianas y percepciones de los actores locales. Estudios de caso: Humedales Techo y Córdoba en Bogotá (1990–2007)." Tesis de grado, Universidad del Rosario, 2011.
- Guhl, Ernesto, y Pablo Leyva. *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* Bogotá: Foro Nacional Ambiental, 2015.
- Hernández, Jaime Alberto. "Recuperación de Humedales Urbanos y Gestión Social del Acueducto de Bogotá, en los procesos de Construcción de Ciudadanía." En *Memorias del VI Seminario Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, 315-319. Bogotá: MinAmbiente, UIS, U. Piloto, RCFA, 2003.
- Hoyos García, Ana María. "Génesis y dinámica de los barrios de Bogotá, 1938-1993." *Memoria y Sociedad* 3, no. 6 (2014): 145-159.
- Jasanoff, Sheila, ed. *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*. Abingdon, UK: Taylor & Francis, 2004.

- Jasanoff, Sheila. "Ordering Knowledge, Ordering Society." En *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*, editado por Sheila Jasanoff, 13–45. Abingdon, UK: Taylor & Francis, 2004.
- Jasanoff, Sheila. "The Idiom of Co-Production." En *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*, editado por Sheila Jasanoff, 1–12. Abingdon, UK: Taylor & Francis, 2004.
- Julio, Miguel Ángel, y Andrés Hernández Quiñonez. *Territorios ambientales de Bogotá: Historias de acción colectiva*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2014.
- Latour, Bruno. "Dadme un laboratorio y levantaré el mundo." En *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, editado por Karin Knorr-Cetina y Michael Mulkay, 141–170. Londres: Sage, 1983.
- "Mario Latorre Rueda." En *Enciclopedia de Banrepcultural*. Accedido el 10 de octubre de 2025. https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Mario_Latorre_Rueda
- Marino, Margarita. "A propósito de la historia ambiental en Colombia." *Credencial Historia*, no. 402 (2023). <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-402/margarita-marino-de-botero>.
- Márquez, Germán. "Bienes y servicios ecológicos de los humedales." En *Los Humedales de Bogotá y la Sabana V. II*. Bogotá: Acueducto de Bogotá, 2003.
- Matta, Wanda. "Imaginario y transformación de ecosistemas urbanos: Humedal El Burro en Bogotá, Colombia 1950-2019." En *Fragmentos de Historia Ambiental Colombiana*, editado por Claudia Leal, 217–41. Bogotá: Universidad de los Andes, 2020.
- Molano, María. "Margarita Marino de Botero: Primera mujer defensora del medio ambiente en Colombia." Fundación Natura (blog), 17 de mayo de 2022. <https://natura.org.co/margarita-marino-de-botero-primera-mujer-defensora-del-medio-ambiente-en-colombia/>.
- Molano Camargo, Frank. "La historia ambiental urbana: contexto de surgimiento y contribuciones para el análisis histórico de la ciudad." *Anuario Colombiano de*

Historia Social y de la Cultura 43, n.º 1 (10 de febrero de 2016): 375-394. <https://doi.org/10.15446/achsc.v43n1.55075>.

Palacio, Dolly. “La gestión ambiental en las chucuas de Bogotá: una red socioambiental en tensión.” En *Los Humedales de Bogotá y la Sabana*. Bogotá: Acueducto de Bogotá, 2003.

Palacio Castañeda, Germán. *Historia ambiental de Bogotá y la Sabana, 1850-2005*. Bogotá: Editorial Nomos, 2008.

Pulido-López, Paulo César, y Gabriel Antonio Pinilla-Agudelo. "Evaluación del Estado Tráfico de El Salitre, Último Humedal Urbano de Referencia en Bogotá." *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales* 41, no. 158 (31 de marzo de 2017): 41-51. <https://doi.org/10.18257/raccefyn.411>.

Rodríguez Alarcón, José Alejandro. "Los humedales de Bogotá como fragmentos urbanos: Cuatro estudios de caso y una propuesta de conectividad territorial." Tesis de maestría, Universidad Piloto, 2016.

Rodríguez Becerra, Manuel. “Inderena, el gran pionero de la gestión ambiental en Colombia.” En *Memoria del primer ministro de medio ambiente. Tomo I*. Bogotá: MinAmbiente, 1994.

Rubio Vaca, José Fernando. “Ríos urbanos: 4 temáticas, 1 reflexión sobre Bogotá.” En *Agua, ciudad y cultura: El caso de Cusco, Puerto Limón y Bogotá*, editado por Juan Carlos Pérgolis y Estefanía Quijano, 117-136. Bogotá: Universidad Piloto, 2022.

Sánchez Tarazona, Daniel. “‘Una Tingua En Bogotá Es Un Humedal Recuperado’: Ambientalismo En Santa María Del Lago, 1950-2010.” En *Fragmentos de Historia Ambiental Colombiana*, editado por Claudia Leal. Bogotá: Universidad de los Andes, 2020.

Santacoloma, Laura. “El lado femenino del derecho ambiental colombiano: Imelda Gutiérrez.” *Dejusticia* (blog), 25 de enero de 2021. <https://www.dejusticia.org/column/el-lado-femenino-del-derecho-ambiental-colombiano-imelda-gutierrez/>.

- Sarmiento Villamizar, Luz Helena. *Introducción a Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Bogotá: MinAmbiente, 2014.
- Shapin, Steven. “El conocimiento frenológico y la estructura social del Edimburgo de principios del diecinueve.” En *Razones e intereses. La historia de la ciencia después de Kuhn*, 179–216. Barcelona: Paidós, 1994.
- Van Der Hammen, Thomas. *Los Humedales de la Sabana: Origen, Evolución, Degradación y Restauración*. Bogotá: EAAB, Conservación Internacional, 2003.
- Vélez Pardo, Martín, y Vladimir Sánchez-Calderón. “De discursos fluidos y aguas pestilentes: El caso del río Bogotá, 1950-1985.” En *Fragmentos de historia ambiental colombiana*, editado por Claudia Leal, 243-268. Bogotá: Universidad de los Andes, 2020.
- Zarza, Laura. “¿Qué son las turberas?” Agua. Accedido el 10 de octubre de 2025. <https://www.iagua.es/respuestas/que-son-turberas>.