

ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONSOLIDACION EN LA ETAPA DE
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL EN BOGOTÁ ENTRE
1990 Y 2006

MARÍA JULIANA RUIZ HAKSPIEL

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C
2010

“Análisis Del Proceso De Consolidación En la Etapa de Formulación De La Política Pública
Ambiental En Bogotá Entre 1990 y 2006.”

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por

María Juliana Ruiz Hakspiel

Dirigida por

Germán Puentes González

Semestre II, 2010

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. TRATAMIENTO AMBIENTAL ANTES DE 1990.	4
1.1 ELEMENTOS INTERNACIONALES.	4
1.2 CONTEXTO NACIONAL.	9
1.3 ELEMENTOS DEL MARCO NORMATIVO NACIONAL.	12
2. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS ELEMENTOS NORMATIVOS EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN BOGOTÁ (1990-2006)	18
2.1 ALCALDÍA DE JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER (1990-1992)	18
2.2 ALCALDÍA DE JAIME CASTRO (1992-1995)	24
2.3 PRIMERA ALCALDÍA DE ANTANAS MOKUS (1995-1996)	26
2.4 ALCALDÍA DE ENRIQUE PEÑALOSA (1997-2000)	28
2.5 SEGUNDO PERIODO DE ANTANAS MOKUS (2001-2003)	31
2.6 ALCALDÍA DE LUIS EDUARDO GARZÓN (2004-2008)	35
3. REGLAS QUE IMPULSAN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL EN BOGOTÁ.	38

3.1 REGLAS DE PROCEDIMIENTO	38
3.2 REGLAS DE DECISIÓN	42
3.3 REGLAS DE EVALUACIÓN	43
3.4 REGLAS QUE ASIGNAN AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD	44
3.5 REGLAS QUE REGULAN EL MANEJO DE LA INFORMACIÓN	46
4. CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

Esta monografía identifica elementos que la comunidad internacional ha utilizado para construir un discurso orientador de las relaciones que el hombre debe mantener con la naturaleza en general y su entorno en particular, con el fin de garantizar su bienestar de forma sostenible. Estos elementos han servido de inspiración para que políticos, gobernantes, académicos y sociedades se ocupen del tema ambiental desde su propia visión y presenten sus propuestas para mejorar la convivencia armónica entre el hombre y la naturaleza. Visto desde la ciencia política, este es un tema que ha suscitado el interés de la humanidad desde la segunda mitad del siglo XX como se verá en el desarrollo del trabajo.

Como se ve a lo largo del estudio hay valores y principios inspiradores y orientadores del diseño, formulación y aprobación de la política pública ambiental, que se observan de forma transversal en los capítulos que integran este trabajo. Tales principios son: el de la solidaridad, el compromiso para la toma de conciencia sobre la importancia de tener en estos momentos de crisis que vive la naturaleza y a la vez que sirvan para cohesionar voluntades y esfuerzos en torno a un propósito distrital y corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en el manejo de los recursos naturales renovables y no renovables.

Al echar un vistazo a nuestra historia reciente se observa que el tema ambiental en Colombia se ha incorporado frecuentemente en los discursos de los gobernantes y se han impulsado esfuerzos conducentes a sentar bases y reglas cada vez más claras, más precisas y a la vez más exigentes a propósito del tema. Para analizar este hecho, de una mirada al ámbito internacional se pasa al caso colombiano y en este, se presentan dos grandes momentos, el primero abarca el periodo comprendido entre 1961 y la expedición de la Constitución Política de 1991, y el segundo se refiere a las acciones desarrolladas después de 1991 resaltando en cada una de las administraciones del Distrito Capital los hechos más relevantes sobre el tema ambiental. El primer gran momento se estudia en el primer capítulo de este trabajo el cual muestra los avances normativos realizados en este periodo y la forma en la que ayudaron a la posterior concepción y diseño de la política pública ambiental de Bogotá. El segundo momento se

estudia en los dos capítulos siguientes, dos y tres, con el fin de hacer una aproximación individual al proceso de formulación de la política pública ambiental desde cada uno de los modelos teóricos utilizados en esta monografía.

El objetivo general de esta monografía es identificar los elementos que durante el proceso de formulación de la política pública ambiental del Distrito Capital contribuyeron a la consolidación de la misma entre 1990 y 2006. Para alcanzar este objetivo macro se formularon dos objetivos específicos: el primero buscaba identificar las reglas que dan forma a las instituciones políticas y su relación con el proceso de consolidación de la política pública ambiental de Bogotá D.C; y el segundo apuntaba a analizar el proceso mediante el cual las rutinas de las organizaciones formales del Distrito dotan de contenido, programa, orientación normativa, factor de coerción y competencia social a la política pública ambiental de la Ciudad.

Durante el desarrollo de la investigación, se observó que los objetivos planteados en el proyecto tenían imprecisiones conceptuales y no ayudaban a la consecución del propósito general del trabajo razón por la cual se reformularon los objetivos específicos quedando de la siguiente manera: identificar las ideas fuerza que sirvieron para darle forma tanto a las instituciones y organizaciones formales encargadas del tema ambiental en el Distrito; y analizar el modus operandi de las organizaciones mediante la formulación de reglas de procedimiento, de evaluación, de manejo de información, entre otras.

La consecución de estos objetivos, y la afirmación de la hipótesis se logró debido a la utilización de un modelo metodológico basado en el estudio de los parámetros de observación presentados por cada uno de los modelos teóricos, los cuales se visibilizaron en tres tipos de documentos: declaraciones internacionales de corte medioambiental, normatividad nacional y distrital, Planes de Desarrollo formulados entre 1990 y 2006, Planes de Ordenamiento Territorial (POT), textos académicos y documentos institucionales como el Plan de Gestión Ambiental 2001-2009 (PGA) expedido mediante Decreto 061 de 2003. Estos documentos facilitan la identificación de los tipos de reglas o rutinas institucionales que impulsan el proceso de formulación y consolidación de la política pública ambiental.

Es pertinente recordar que este ejercicio se centra en el proceso de consolidación en la etapa de formulación, dejando de lado las fases de ejecución y evaluación ya que el interés principal es analizar si existe una política ambiental sólida y formulada de manera coherente, a partir de la cual se facilite la implementación de las fases posteriores.

1. TRATAMIENTO AMBIENTAL ANTES DE 1990

En este capítulo se analizan los hitos académicos e históricos tanto a nivel internacional como nacional que constituyen los antecedentes del tema ambiental en Colombia y que dieron paso al proceso de consolidación de la política pública ambiental en el Distrito Capital, y se establece una relación entre tales eventos. Al profundizar en los detalles del tema, se observan las ideas fuerza contenidas en la normatividad en los niveles nacional y distrital precedentes a la Carta Política de 1991. Así mismo se esbozan los principios recogidos en la Carta Magna y en las convenciones internacionales que hicieron explícito el derecho que tienen todos los ciudadanos a gozar de un ambiente sano y limpio. Para mostrar esto de forma ordenada el capítulo se encuentra dividido en tres partes: en la primera se evidencia el proceso de apropiación y tratamiento ambiental en los círculos de discusión internacional desde 1972 hasta 1992; la segunda, realiza un breve contexto nacional en el que se explican y extraen los principios de las normas expedidas entre 1960 y 1974, las cuales se identifican como elemento contextual en esta investigación; y en la tercera se muestra la evolución de las ideas contenidas en las normas nacionales y distritales que ayudaron a la construcción del discurso ambientalista.

1.1 ELEMENTOS INTERNACIONALES

Según la postura de Bill McKibben expuesta en el libro *Prosperity Without Growth*, Rachel Carson en *Silent Spring*¹, se prendieron las alarmas sobre el daño ecológico que ocasionaban las actividades producidas por el hombre, especialmente el de las fumigaciones con pesticidas y plaguicidas. Con el objetivo de defender esta idea, nació el movimiento ambientalista de los años sesenta que hizo eco no sólo en la academia sino en la sociedad y en la comunidad internacional. Este antecedente académico; dos desastres ambientales²; las protestas realizadas por Barry Compton en contra de las pruebas nucleares en el desierto de Nevada; y el deterioro en el Atolón de de Muroroa,

¹El nombre en español es Primavera Silenciosa, publicado en 1962.

² Uno ocurrido en 1954 debido al escape radioactivo en el Atolón Bikini (Islas Marshall) y otro en el Canal de California por el derrame de petróleo en una excavación

ubicado en la Polinesia Francesa, debido las pruebas nucleares atmosféricas de la segunda mitad de la década de los sesenta, presionaron a las Naciones Unidas para crear una conferencia destinada única y exclusivamente a tratar el tema ambiental.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano se llevó a cabo en Estocolmo entre el 5 y el 16 de Junio de 1972. Este evento se convirtió en un hito histórico para el tratamiento del tema ambiental inter e intragubernamental porque allí se homogeneizaron y crearon los principios que servirían de inspiración para que los gobiernos de los países firmantes (110 entre ellos Colombia) se interesaran en la preservación y el manejo de los recursos naturales no renovables.

A su vez, la Declaración de Estocolmo generó un aporte relacionado con la identificación de los responsables del deterioro ambiental. Allí se estipuló que tanto los gobiernos como las sociedades son culpables del maltrato dado a los recursos ya que, no obstante considerar al hombre como el gran transformador del mundo, se establece que este no tiene el derecho de depredarlo, por el contrario debe buscar la forma de compaginar las actividades económicas y urbanas con las ambientales. Lo anterior obedece a la premisa de que todo ser humano tiene el derecho de vivir en un ambiente sano y por lo tanto los gobiernos deben garantizar el goce efectivo de este derecho. Esto evidencia una dinámica internacional que tiene como fin concientizar al hombre sobre la responsabilidad que tiene frente a la preservación de los recursos naturales y la necesidad de acción en todas las esferas.

Con el fin de recoger las ideas enunciadas la Conferencia redactó un documento que consagra una serie de postulados que sientan una base homogénea para que los países firmantes cuenten con principios claros y universales que sustenten el accionar ambientalista y que le den dirección a la avanzada que estaba por comenzar. Entre estos postulados se encuentran: 1) que el hombre ha adquirido la capacidad de transformar lo que lo rodea y que dicho ejercicio debe realizarse con el discernimiento suficiente para que el resultado de la transformación sea el desarrollo y el progreso y no el deterioro del medio ambiente. 2) Se proclamó que la protección del medio ambiente es un tema que preocupa a todos los pueblos y que por lo tanto es deber de los gobiernos adelantar acciones para protegerlo. 3) Se hizo especial énfasis en el esfuerzo que deben hacer los países del primer mundo para disminuir la brecha existente entre estos y

aquellos que se encuentran en situación de subdesarrollo, con el propósito de reducir los daños ambientales que estos últimos pueden generar. 4) Se tocó un tema de suma importancia, que hace referencia al crecimiento exponencial de la población mundial, fenómeno que acarrea “problemas relativos a la preservación del medio ambiente, razón por la cual, los países deben adoptar normas y medidas apropiadas [...] para hacer frente a esos problemas”³.

En resumen, la Conferencia de Estocolmo puede considerarse como hito en el trabajo por la protección de los recursos naturales no renovables, debido a que sembró la semilla de la responsabilidad ambiental tanto en la sociedad como en el gobierno dado que fue el primer documento formal que consignó la importancia de los gobiernos y de sus acciones a la hora de proteger estos recursos y sus ecosistemas. Con la idea de generar instrumentos para cumplir con los postulados enunciados, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y se introdujo en la agenda pública internacional el tema ambiental. Por las razones enunciadas, se considera la declaratoria como el punto de partida del tratamiento ambiental en el mundo como en Colombia.

En 1983 la Organización de Naciones Unidas creó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo que cuatro años después presentó a la Asamblea General el resultado de las investigaciones en un documento comúnmente conocido como el informe Brundtland, en honor a quien presidía la comisión *Gro Harlem Brundtland*⁴. Con este documento, se llegó a la conclusión de que “para satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones [y] para satisfacer las propias, la protección del medio ambiente y el crecimiento económico habrían de abordarse como una sola cuestión.”⁵ Esto evidencia un reforzamiento a las ideas de la

³ Ver Convención de Estocolmo. “Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano”. Estocolmo, 1972. p. 1. Los corchetes no se encuentran en el texto original. Documento electrónico.

⁴ Renombrada política noruega que por primera vez en la historia de dicho país ocupó el cargo de jefe de gobierno y jefe del Partido Laborista Noruego, DNA, en 1975; vicepresidenta primera de la Internacional Socialista hasta 1999 y en 1998 fue Directora General de la Organización Mundial de la Salud

⁵ Ver Asamblea General de las Naciones Unidas. “Report of the World Commission on Environment and Development”. 1987. Consulta electrónica. Los corchetes no están en el documento original.

Declaración de Estocolmo y muestra la trascendencia de las mismas y el gran aporte que realizó a la idea de proteger los recursos naturales a nivel mundial.

En 1992 se llevó a cabo en Río de Janeiro entre el 3 y del 14 de junio de 1992, la Cumbre de la Tierra.⁶ Allí se aprobaron 3 documentos clave para la protección del entorno natural. El primero de ellos fue el Programa 21, plan de acción exhaustivo que debía ser adoptado a nivel nacional y local por los gobiernos de las zonas en las que el ser humano influya sobre el medio ambiente;⁷ el segundo, la Declaración de Río, que “define los derechos y las obligaciones de los Estados respecto de principios básicos sobre el medio ambiente y el desarrollo”⁸; y el tercero, los Principios Relativos a los Bosques, que como su nombre lo indica, trata sobre los ítems que deben cumplirse para la salvaguarda de este importante recurso natural.

Como puede entenderse, la Cumbre de la Tierra fue uno de los eventos más importantes debido a la producción de documentos relevantes que abordan el medio ambiente teniendo en cuenta variables socioeconómicas (Programa 21) y técnicas (Principios Relativos a los Bosques). Además, fue realizada en un espacio temporal que tenía una connotación política y normativa especial para Colombia, ya que un año antes se había expedido la nueva Carta Política. Esto permitió, que las normas expedidas después de 1991 tuvieran en cuenta la descentralización política y administrativa y que le dieran a las entidades locales las herramientas necesarias para hacerlas cumplir. Además de esto, la Constitución del 91 introdujo los derechos de tercera generación entre los que se consagró el derecho a gozar de un ambiente sano, lo cual le da mucho más peso e importancia a los desarrollos ambientales ocurridos en el ámbito internacional.

La importancia de la Cumbre también radica en los principios contenidos en la Carta de la Tierra los cuales enmarcan las acciones de los gobiernos firmantes en un ambiente de respeto hacia la naturaleza, de responsabilidad hacia la vida, hacia la población actual y hacia las generaciones futuras.⁹

⁶ Comparar Asamblea General de Naciones Unidas. “Cumbre de la Tierra + 5”. Nueva York, 1997. Consulta electrónica.

⁷ Comparar Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. “Programa 21”. Consulta electrónica.

⁸ Ver Asamblea General de Naciones Unidas. “Cumbre de la Tierra + 5”. Consulta electrónica.

⁹ Comparar Asamblea General de Naciones Unidas. “Cumbre de la Tierra + 5”. Consulta electrónica.

Con base en estas premisas, la Cumbre define los principios que van a guiar la acción ambiental a partir de este momento y propone un cambio de mentalidad mundial para poder ponerlos en práctica y así avanzar sustancialmente en el camino de la protección ambiental. Entre estos principios se encuentran: 1) el respeto y el cuidado de la comunidad de la vida, que reconoce la diversidad y la interdependencia de los ecosistemas, la libertad de los seres humanos para aprovechar los recursos con el deber de hacerlo de forma tal que los derechos de las personas no sean vulnerados. 2) la integridad ecológica, encaminada hacia la protección de los procesos naturales dado que sustentan la vida humana y proveen a la humanidad de las materias primas para desarrollar actividades vitales y productivas. 3) la justicia social y económica que asegura el desarrollo de las actividades económicas con el fin de disminuir la pobreza de forma equitativa y sostenible. 4) la democracia, la no violencia y la paz, principio que da una mirada institucional al tratamiento del tema ambiental en cada uno de los países buscando el fortalecimiento institucional a todo nivel para vigorizar los procesos participativos, la salvaguarda y el goce efectivo de la naturaleza. Además identifica la educación como una variable fundamental para la protección de los recursos ya que les brinda a los niños y jóvenes las herramientas cognitivas y morales para participar y desarrollar procesos de desarrollo sostenible.¹⁰

Analizando estos postulados se evidencia que la Cumbre de la tierra generó un gran avance en el tratamiento ambiental a nivel mundial lo cual se vio en la ampliación de los principios que, desde la perspectiva de los participantes de la Cumbre, deben ponerse en práctica para realizar un buen manejo de los recursos. En las primeras aproximaciones al tema, el único principio tenido en cuenta era el de la responsabilidad de los Estados y de las personas con el medio ambiente. Con la Carta de la Tierra se incluyó, entre otros, la responsabilidad actual y futura lo que pone de presente la inclusión de la responsabilidad intergeneracional como un principio clave del tratamiento ambiental. Para efectos de esta monografía este principio se entenderá como la conciencia de que las acciones ambientales del presente repercuten en la existencia de recursos en el futuro; es decir, cada actuación referida al aprovechamiento de los recursos naturales debe

¹⁰ Comparar Asamblea General de Naciones Unidas. “Cumbre de la Tierra + 5”. Consulta electrónica.

hacerse de tal forma que beneficie a la población actual sin comprometer el aprovechamiento de los mismos y la vida de las generaciones futuras. Como se puede ver, el término se encuentra circunscrito al tema ambiental debido al carácter y al tema de esta monografía, lo cual no desconoce que el concepto puede ser utilizado en otras discusiones esencialmente aquellas referidas al tema de seguridad social y pensiones.

Un concepto que se consolida gracias al principio de responsabilidad intergeneracional es el de desarrollo sostenible, definido en la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU como el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades del presente sin poner en riesgo la capacidad de atender las necesidades de las generaciones futuras.¹¹ A partir de este momento es que el discurso de la protección medioambiental se suscribe claramente a la concepción de desarrollo sostenible impulsado por el principio de la responsabilidad intergeneracional que hasta el día de hoy respalda la intención ambientalista en Colombia, cosa que se verá más adelante, y en el mundo.

1.2 CONTEXTO NACIONAL

Con más de una década de anterioridad a la expedición de la Declaración de Estocolmo, en Colombia ya se estaban realizando los primeros intentos normativos con miras a salvaguardar los recursos naturales localizados principalmente en las zonas rurales que para aquella época (1961) rodeaban a las ciudades importantes las cuales tenían la posibilidad de albergar una gran cantidad de población que aumentaría la demanda de servicios públicos domiciliarios cuya base principal reposa en los recursos naturales –entiéndase el servicio público de energía eléctrica, gas natural o agua potable-. La concepción y posterior creación de la Corporación Autónoma Regional de la Sabana y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá como “un establecimiento público descentralizado, dotado de personería jurídica y patrimonio propio”¹² lo que muestra el compromiso del Estado con la protección del medio ambiente y la necesidad del gobierno central de

¹¹ Comparar Naciones Unidas - Centro de Información. “Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Méjico, 2000. Consulta electrónica.

¹² Ver Congreso de la República. “Ley 3 de 1961, artículo 1”. Bogotá, 1961. Consulta electrónica.

crear entidades descentralizadas que atendieran las problemáticas ambientales en territorios regionales.

La Concepción de un manejo ambiental descentralizado surgió en las entrañas del gobierno de Alberto Lleras Camargo, perteneciente al partido liberal que debido a su visión decidió abogar por una gestión descentralizada y regional en la cual se tratara de forma general e integrista el tema de los recursos naturales ubicados circunscritos a grandes porciones de tierra. La visión de la Corporación Autónoma Regional y la directriz fijada para el tratamiento de los recursos estaba encaminada hacia las zonas rurales de los municipios y hacia el cuidado de fuentes hidrográficas y accidentes topográficos que tuvieran diversidad y riqueza natural con el fin de ayudar a la conservación de estos ecosistemas y al mejoramiento de la calidad de vida de las ciudad pertenecientes a la región. Con lo que no contó Lleras fue con la dificultad que esto generó para el posterior tratamiento de los recursos, cuando fuese entregada a los municipios dicha función.

Durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo se expidió el decreto extraordinario 2420 de 1968 creó el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), la primera institución a nivel nacional encargada de “proteger el ambiente y administrar conservar y manejar los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional”¹³, por esta razón, puede considerarse el primer órgano rector de la gestión ambiental en Colombia. Como puede apreciarse el objetivo general de este organismo estaba enfocado únicamente a la administración y conservación de los recursos naturales; es decir que sólo se ocupaba de vigilar cómo se hacía la comercialización, el aprovechamiento y la movilización de los recursos y de conservar los recursos ya existentes. Si bien este es un buen comienzo para la gestión ambiental en Colombia, se puede decir que la visión es un poco limitada ya que en ningún momento hace alusión a elementos como la contaminación, preservación y mantenimiento de los recursos, variables importantes para su tratamiento.

Adicionalmente, no se ve que este decreto contenga explícitamente una relación entre el manejo de los recursos y las consecuencias que esto tendría para el hombre. Esta

¹³ Ver Presidencia de la República. “Manual de Organización de la Ramada Ejecutiva del Poder Público”. Bogotá, 1983. p. 83.

postura es el resultado de la orientación de los movimientos ambientalistas de las décadas de los cincuenta y setenta que tal y como lo afirma Francisco Antonio Perea Velásquez, abogado ambientalista, tenían una filosofía referida a la conservación de las especies animales y vegetales, sin tener en cuenta al hombre y sus necesidades.¹⁴ Además, orgánicamente el Instituto era una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura lo cual muestra la idea que se tenía en aquella época del tema ambiental. Ésta se puede identificar con una visión ambiental circunscrita al ámbito rural en donde reinaba la preocupación neta por lo animal y vegetal ubicado en la zona rural del territorio nacional.

En 1974 mediante el Decreto 2811 se expidió el Código de Recursos Naturales Renovables donde se recogieron los principios de la Declaratoria de Estocolmo respecto a la responsabilidad medioambiental de los pueblos y se fortaleció la voluntad política de proteger y direccionar el trato que debía dársele a los elementos ambientales como la atmósfera y el espacio aéreo, las aguas en cualquiera de sus estados, la tierra, el suelo y el subsuelo, la flora, las pendientes topográficas, los recursos geotérmicos, los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial, entre otros.¹⁵ La ampliación de la lista de elementos naturales que, según el Estado colombiano, debían ser protegidos para que el equilibrio del entorno natural no se viera afectado, y para que las necesidades de las generaciones futuras pudiesen satisfacerse. Además, evidencia la necesidad que tenía el gobierno de demostrarle a la comunidad internacional que estaba cumpliendo a cabalidad uno de los postulados de la Declaratoria de Estocolmo referida a la responsabilidad del Estado de velar por la preservación y el manejo ambiental, entendido en este documento como patrimonio común de la humanidad y bien de utilidad pública e interés social.¹⁶

El objetivo primordial que persigue el Código de Recursos Naturales no Renovables es el de:

Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que

¹⁴ Comparar Perea, Francisco Antonio. “Legislación Básica Ambiental”. p. 1. Documento electrónico.

¹⁵ Comparar Presidencia de la República. “Decreto Nacional 2811 de 1974, artículo 3”. 1974. Consulta electrónica. Los paréntesis y lo que estos contienen no se encuentran en el texto original.

¹⁶ Comparar Presidencia de la República. “Decreto Nacional 2811 de 1974, artículo 1”. Consulta electrónica.

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 nacional. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la administración pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.¹⁷

Para lograr este propósito, el gobierno dispuso de varias herramientas, tales como la creación de incentivos económicos para fomentar la conservación de los recursos definidos en el decreto 2811 de 1974, el Sistema Nacional de Información que buscaba censar los recursos naturales que se encontraban en el territorio colombiano para ese entonces, el Servicio Ambiental Obligatorio, las jornadas ambientales y los cursos de ecología. Por estas bondades, este decreto, fue el primer intento significativo por organizar el tema ambiental y por unificar las normas dispersas que trataban el tema medioambiental antes de su expedición.

Con elemento legal se abrió el camino para que el tema ambiental empezara a rondar la institucionalidad colombiana y se comenzara a forjar una conciencia sobre la importancia de proteger los recursos naturales y la responsabilidad que los gobernantes tenían en este proceso.

1.3 ELEMENTOS DEL MARCO NORMATIVO NACIONAL

Después de la entrada en vigencia de este Decreto, las normas reglamentarias no se hicieron esperar. En 1978, se expidió el Decreto 1541, que reglamentó el libro II y III del Código de Recursos no Renovables, que trata sobre el manejo del recurso hídrico en todos sus estados. Para esto, se especificó cuándo las aguas pueden y no pueden ser aprovechadas por terceros con fines individuales y esbozó el régimen de aguas especiales.¹⁸ Tres años después, surgió el decreto 2858 de 1981, que reglamentaba el artículo 56 de la misma norma –léase decreto ley 2811 del 74- otorgándole al INDERENA y a las Corporaciones Regionales de Desarrollo la función de expedir

¹⁷ Ver Presidencia de la República. “Decreto Nacional 2811 de 1974, artículo 2”. Consulta electrónica.

¹⁸ Comparar Presidencia de la República. “Decreto 1541 de 1978, artículo 1”. 1978. Consulta electrónica.

permisos para la realización de estudios en cuerpos de agua.¹⁹ Y por último, en 1982, se firmó el decreto 02 de 1982, que reglamentaba parcialmente el Código, en temas referidos al aire y su contaminación.

El 5 de febrero de 1991 se instaló la Asamblea Nacional Constituyente que tenía como principal y único objetivo expedir una nueva constitución política que sirviera como instrumento de renovación pacífica, expresión utilizada por el ex presidente César Gaviria Trujillo en el discurso de instalación de la Asamblea.²⁰ En un proceso que duró hasta el 7 de Julio de 1991 los 70 Honorables Constituyentes reformaron la constitución de 1886 e incluyeron principios, derechos y procedimientos que cambiarían sustancialmente la vida pública y privada de los conciudadanos. Entre estos nuevos derechos se encuentra el que hoy se encuentra esbozado en el artículo 79 de la Constitución Política que reza:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.²¹

Para llegar a este postulado se presentaron y discutieron en varios proyectos reformativos. El proyecto presentado por el gobierno nacional incluyó, por primera vez, en el capítulo 3 los derechos colectivos entre los que se encontraba el derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Allí, se definió la responsabilidad del Estado sobre preservar y conservar los recursos naturales y se le dio la función de promover el desarrollo económico de la mano de un aprovechamiento racional de los recursos naturales.²² Esto refleja la preocupación sobre el deterioro ambiental y la ampliación de la visión de lo que la gestión ambiental implica ya que introduce los efectos de las actividades antrópicas sobre los recursos naturales y la relación entre desarrollo económico y conservación medioambiental.

¹⁹ Comparar Presidencia de la República. “Decreto 2858 de 1981, artículo 1”. 1981. Consulta electrónica.

²⁰ Comparar Asamblea Nacional Constituyente. “Discursos del Presidente Cersar Gaviria Trujillo en la instalación de la asamblea Nacional Constituyente”. Dairio de la Asmablea Nacional Constituyente No. 1, Bogotá, 1991. p.3.

²¹ Ver Constitución Política de Colombia, artículo 79”. Bogotá, 1991.

²² Comparar Asamblea Nacional Constituyente. “Proyecto Constitucional del Gobierno Nacional”. Gacerta constitucional No.5, Bogotá 1991. p. 7.

Asimismo, el presidente de la Asamblea, Antonio Navarro Wolf, presentó un proyecto en el cual se incluía el tema referido únicamente a la explotación de los recursos y al aprovechamiento de los mismos.²³ Si se compara esta visión con la del proyecto del gobierno nacional se evidencia que el de Wolf se rige por una aproximación economicista del asunto dirigiendo la acción del Estado a la reglamentación del aprovechamiento de los recursos que pueden ser explotados, transportados y/o comercializados; mientras que en el del gobierno se tiene en cuenta la responsabilidad del Estado en el manejo general de los asuntos medioambientales.

La discusión de lo ambiental en estos y en los demás proyectos giró en torno a varias posturas ideológicas. Una que evidencia la visión de las comunidades negras del Archipiélago de San Andrés en el que se afirma que es necesario “crear una Colombia que viva en armonía con la naturaleza y que pueda respirar un aire puro”²⁴, lo cual implica la conceptualización y concientización de un nuevo eje temático referido a la contaminación atmosférica y a la necesidad de luchar por un ambiente sano y libre de partículas que polucionen el recurso eólico principalmente. A esta visión se le adhirió la variable social y la presión internacional por incluir en la Constitución un derecho referido al medio ambiente. Tal y como lo afirma el delegatario Diego Uribe Vargas en la exposición de motivos del proyecto de acto reformatorio de la constitución política de Colombia #6 “el derecho al medio ambiente pertenece a la categoría de aquellas normas que han sido ya recogidas en instrumentos jurídicos de validez universal”²⁵ y para sustentar esta premisa trae a colación la constitución peruana de 1979, la chilena de 1980, la declaración de Estocolmo y la de Nairobi.

A medida que la Asamblea avanzaba se le incorporaron nuevos ingredientes a la discusión que giraba en torno al tema ambiental. Así como el gobierno incluyó el tema económico y la relación de este con el manejo ambiental, Uribe Vargas planteó que el adecuado manejo de los recursos causaba efectos tanto en la salvaguarda del derecho a la vida y a las dinámicas que tenían lugar en la esfera social, generando la ampliación del

²³ Comparar Navarro Wölf, Antonio. “ Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 7”. Gaceta Constitucional No. 8, Bogotá, 1991. p. 3.

²⁴ Ver Navarro Wölf. “ Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 7”. Gaceta Constitucional No. 8. p. 7.

²⁵ Ver Asamblea Nacional Constituyente. “Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia #6”. Gaceta Constitucional No. 8, Bogotá, 1991. p. 16.

espectro y el alcance de lo ambiental en la constitución. Asimismo, Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño hicieron hincapié en la responsabilidad que tiene en Estado en cuanto a la protección de los derechos ecológicos circunscritos a la categoría de derechos colectivos.²⁶ Esto plantea que el Estado es quien debe proteger y promover el uso efectivo de los derechos ecológicos cuyo titular es un grupo humano. Además se entiende que al ser un derecho tutelado por la colectividad ésta adquiere deberes referidos a la salvaguarda y buen aprovechamiento de los recursos. Esto se vio reflejado en el proyecto reformativo #62 que trató de incluir en la norma de normas, deberes que deberían adquirir los ciudadanos al elevar el goce y disfrute del medio ambiente a derecho constitucional de tercera generación.

Otros dos elementos que fueron tomados en cuenta a la hora de formular el articulado referido al medio ambiente y que fueron discutidos en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente. Por un lado se encuentra el desarrollo sostenible, definido como el proceso que “produce un mayor beneficio para las generaciones actuales, pero manteniendo la potencialidad del ambiente para satisfacer las necesidades y las generaciones futuras”²⁷, sustentado en el principio de la responsabilidad intergeneracional ya descrito. Por el otro lado están los recursos naturales renovables variable introducida por el mismo constituyente después de realizar un amplio análisis de la situación ambiental en Colombia de lo que concluyó que los recursos naturales renovables son importantes ya que constituyen “el patrimonio o capital natural de la humanidad y de los países”²⁸ y que por lo tanto su protección debe ser tratada en la Constitución.

Con todos estos elementos se concibió el primer articulado tramitado por la comisión quinta encargada entre otras cosas de tratar los derechos ecológicos. En este compendio de artículos se recogieron dos de las posiciones discutidas a lo largo de la Asamblea. Una hace referencia a la definición del medio ambiente como patrimonio al servicio de las generaciones futuras, recogiendo lo expuesto por Lemos Simmonds

²⁶ Comparar Gómez Martínez, Juan y Londoño, Hernando. “Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 9”. Gaceta Constitucional No. 9, Bogotá, 1991. p. 4.

²⁷ Ver Lemos Simmonds. “Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia”. Gaceta Constitucional No. 21, Bogotá, 1991. p. 21.

²⁸ Ver Lemos Simmonds, Carlos. “Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia”. Gaceta Constitucional No. 21. p. 21.

respecto al concepto de desarrollo sostenible y de responsabilidad intergeneracional. La segunda, incluye la visión economicista del Presidente de la asamblea, Antonio Navarro Wolf, en el que la explotación y el aprovechamiento con fines comerciales y productivos debía ser regulada por el Estado.

Un mes después se puso a consideración de la plenaria de la Asamblea el articulado para primer debate que incluía en el capítulo de derechos colectivos todo lo relacionado con el medio ambiente. Allí se estipuló el derecho a un medio ambiente sano, contuvo la importancia de los recursos renovables ya no entendidos como patrimonio sino como elementos que el Estado debe proteger y conservar con miras a generar dinámicas de desarrollo sostenible, y se incluyó el espacio público como un eje temático referido al medio ambiente, el cual debe ser protegido y concebido para que la totalidad de la comunidad goce efectivamente de estos espacios destinados a la recreación pasiva y activa.²⁹

Finalmente, el domingo 4 de julio de 1991, la Asamblea Nacional Constituyente logró su objetivo y expidió una constitución en la cual el medio ambiente era un derecho colectivo que genera derechos y obligaciones para la sociedad y deberes para el Estado. El articulado referido al tema sufrió algunos cambios con respecto al aprobado en la Comisión Quinta encargada de estos asuntos. El primero fue que le dio la posibilidad a la comunidad de participar en procesos decisionales referidos con el tema, siguiendo con uno de los principios del Estado Colombiano consagrado en el primer artículo de la Constitución: la participación. Además se le especificó la responsabilidad que tiene el Estado con respecto a la protección y conservación de los recursos naturales tanto renovables como no renovables. Para finalizar, la constitución en el artículo 79 definió que es deber del Estado educar a la sociedad con el fin de que sus integrantes ayuden a manejar adecuadamente el recurso ambiental y así pues desarrollar un proceso conjunto en el que ambas partes aporten a la salvaguarda del mismo.

Entre las ideas fuerza y los principios que direccionan el proceso de formulación de la política se encuentran la responsabilidad intergeneracional, la

²⁹ Comparar Asamblea Nacional Constituyente. “Artículos de la Constitución Política de Colombia Aprobados en Primer Debate”. Gaceta Constitucional No. 109, Bogotá, 1991. p. 8

corresponsabilidad entre Estado y la comunidad y el compromiso de las organizaciones públicas y de la sociedad civil con la causa ambiental.

La corresponsabilidad se entiende como la interacción entre el Estado y la comunidad con el fin de salvaguardar los recursos naturales renovables y no renovables teniendo en cuenta el aprovechamiento sostenible de los mismos, y la disminución de prácticas contaminantes llevadas a cabo por cada uno de los actores inmersos en esta relación. También hace alusión a la inclusión de los sectores que realizan prácticas nocivas para el medio ambiente ya que en sus manos es que está la solución real y tangible. Tal y como se afirma en el artículo de la Revista de Ingeniería #30 de la Universidad de los Andes llamado *Gestión de la contaminación ambiental: cuestión de corresponsabilidad*, el cuidado del medio ambiente deben estar incluidos los sectores que regulan (el Estado y sus entidades) como los que generan los daños, para que así la formulación de la política genere resultados positivos.³⁰

El principio referido al compromiso hace alusión a la obligación contraída por los actores con el medio ambiente. Esto puede verse reflejado en la voluntad política de los gobiernos y en la disposición de la comunidad para formular políticas y realizar acciones encaminadas a la protección y al buen manejo de los recursos naturales.

Con el recorrido realizado a lo largo de este capítulo, se dejan claros los avances legislativos, normativos y académicos en el ámbito internacional ocurridos en los años que precedieron a la última década del Siglo XX, y los principios que impulsaron y guiaron el proceso de formulación de una política pública ambiental en Colombia y en el Distrito. Como se pudo observar, el tema ambiental ha sido un concepto que a través del tiempo se fue llenando de elementos que ahora se reconocen como ejes del mismo y que adquieren visibilidad en las esferas institucionales especialmente después de la expedición de la Constitución del 91.

En el capítulo siguiente se realiza un análisis sobre el proceso de consolidación de la política pública ambiental en el Distrito Capital teniendo en cuenta los elementos que según Yves Meny y Jean-Claude Thoenig debe tener para estar consolidada. Esto mostrará cómo la normatividad distrital y los planes de desarrollo impulsaron el proceso

³⁰ Comparar Valencia, Alexander (et al). “Gestión de la contaminación ambiental: cuestión de corresponsabilidad”. Revista de Ingeniería. No. 30 (13 de enero de 2010): 90-99

de formulación en la etapa de consolidación y le dará al lector la posibilidad de observar la evolución normativa del tema en la dimensión distrital.

2. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS ELEMENTOS NORMATIVOS EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN BOGOTÁ (1990-2006)

En este capítulo se presenta el proceso de formulación de la política pública ambiental para el Distrito Capital, teniendo como fundamento teórico el paradigma que presentan Yves Meny y Jean-Claude Thoenig en el cual se resaltan cinco grandes elementos que debe tener una política pública. Estos son: contenido, programa, orientación normativa, factor de coerción y competencia social.

Con el fin de presentar un análisis ordenado este capítulo se divide en seis periodos gubernativos cada uno referido a la gestión de los cinco alcaldes mayores que tuvo Bogotá entre 1990 y 2006 (Juan Martín Caicedo Ferrer, Antanas Mokus en dos periodos, Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón).

En cada periodo se analiza el proceso mediante el cual la política pública ambiental de Bogotá fue adquiriendo los cinco elementos ya nombrados. Es necesario aclarar que no en todos los periodos se expidieron normas que dotaran de todos los elementos, por lo cual se observa que en algunos periodos no se mencionan todos los elementos.

2.1 ALCALDÍA DE JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER (1990-1992)

El primer acto administrativo distrital de la década de los noventa que dotó de contenido³¹ a la política pública ambiental del Distrito fue el Acuerdo 6 de 1990 por medio del cual se adoptó el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá y cuyo objeto era definir las políticas de desarrollo urbano de la ciudad y las reglamentaciones urbanísticas orientadas a ordenar el crecimiento físico.³² Como esta norma se circunscribe temáticamente al ordenamiento físico del territorio urbano, el tratamiento que hace del tema ambiental tiene una perspectiva que evidencia el carácter

³¹ Siguiendo la postura teórica de Yves y Thoenig, se entiende por contenido de una política pública los principios y temáticas identificadas en el proceso de dotación del problema público que alienta al gobierno a formular y ejecutar programas que den solución a un inconveniente.

³² Comparar Concejo de Bogotá. "Acuerdo 6 de 1990, artículo 1". Bogotá, 1990. Consulta electrónica.

de la norma; esto quiere decir que las disposiciones dictadas por el acuerdo salvaguardan y protegen los recursos naturales mediante un instrumento de planificación urbana: la zonificación o *zoning*³³. Esto permitió que la administración distrital identificara las zonas de la ciudad que por contar con recursos naturales tenían gran importancia para la Ciudad, su crecimiento y sostenibilidad.

La importancia de la zonificación se ve en la ponencia rendida por los concejales Daniel Mazuera, José Rozo Millán, Patricio Samper y Marco Tulio Gutiérrez al proyecto de acuerdo 49 de 1989 que después de haber sido sancionado por el Alcalde Mayor de la época se convirtió en el Acuerdo 6 de 1990. Ellos exponen que este acuerdo identificó e incluyó en el manejo urbano de la Ciudad elementos ambientales que antes no se tenían en cuenta como los Cerros Orientales, el Río Bogotá, el Río Tunjuelo y el Páramo de Sumapaz que ya presentaban cierto nivel de contaminación y deterioro.³⁴

Con el fin de llevar a cabo un ejercicio de zonificación ambiental en la ciudad de Bogotá, el Estatuto de Ordenamiento Físico realizó un ejercicio taxonómico en el que se identificaron los recursos ecológicos de la ciudad que debido al mal estado debían ser protegidos por la administración distrital. Entre estos se encontraron el sistema hidrográfico, el medio aéreo, el sistema montañoso de la ciudad compuesto por los cerros orientales, sur-orientales, suroccidentales- y los cerros de suba y la conejera, los parques distritales y las zonas verdes metropolitanas, y los elementos naturales creados en predios destinados a usos recreativos.³⁵

En el expediente de este proyecto también se puede observar que aunque son nombrados varios recursos ecológicos sólo se desarrollaron los temas relacionados con la recuperación y el cuidado del sistema hidrográfico de la Ciudad, lo cual lleva a suponer que la mayor cantidad de recursos asignados y de obras ejecutadas tuvieron como fin principal salvaguardar y proteger los recursos hídricos disminuyendo el margen de acción de la política dado que excluye otros de los elementos nombrados en el Acuerdo 6 de 1990. Además se percibe que una de las finalidades que este acuerdo tenía en cuanto al tratamiento y manejo de los recursos naturales de Bogotá, era dirimir los conflictos de

³³ Hace referencia a la delimitación del territorio según los usos permitidos en cada porción territorial

³⁴ Comparar Concejo de Bogotá. “ Ponencia del Honorable Concejal Patricio Samper”. Acta No. 35 de la Comisión de Plan de Desarrollo, Bogotá, 1990.

³⁵ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 6 de 1990, Artículo 8 numeral 2”. Consulta electrónica.

jurisdicción generados por la creación de la CAR (Corporación Autónoma Regional) concebida en el gobierno de Lleras Restrepo como una entidad regional. Este conflicto, que persiste hoy en día, se genera porque Bogotá tiene la responsabilidad de cuidar los ecosistemas naturales que se ubican en los límites espaciales de la ciudad, pero estos muchas veces naces o continúan su recorrido en otros territorios de los que se encarga la CAR, y las relaciones interinstitucionales para formular y ejecutar políticas uniformes con unos objetivos similares y unas herramientas parecidas es muy difícil razón por la cual muchas veces la gestión ambiental se dificulta.

En cierta medida esto también se puede explicar por el alto nivel de compromiso que empezaron a adquirir las autoridades distritales con el tema ambiental y a la apropiación de discursos que estaban teniendo lugar en la dimensión nacional. Paralelo a la expedición de este decreto se estaban empezando a dar los debates sobre la constituyente y los principios y preocupaciones nacionales que debía incluir. Como se vio en el capítulo anterior el tema ambiental siempre fue de gran importancia y tuvo un gran despliegue discursivo sustentado en los principios tratados en convenciones internacionales, que fueron posteriormente adoptados por los constituyentes de la época y que llegaron a permear las instancias distritales y locales tal y como lo muestra el acuerdo 6 de 1990.

De estos principios este acuerdo recogió el compromiso y la responsabilidad estatal con el manejo ambiental vista en la formulación y utilización de la zonificación como instrumento cuyo fin es el de delimitar zonas para conservar y proteger los elementos naturales del Distrito, una acción realizada por el gobierno en cabeza de la Secretaría de Planeación.

Fuera de dotar de contenido a la política pública ambiental, este acuerdo también le imprime *orientación normativa*³⁶ ya que demarca el camino que debía seguir el accionar institucional en materia ambiental siguiendo el modelo de zonificación ya fuera según los criterios de protección de recursos o de mitigación de riesgos por actividades antrópicas. Esto permite identificar un importante elemento a la hora de formular política pública, si bien antes el tema ambiental estaba ligado al territorio, este era

³⁶ Es la decisión que fija el tipo de respuesta que la actividad pública dará a un tema específico

eminentemente local, mientras que con la aprobación del acuerdo 6 del 90 se lía una estrecha relación entre el ordenamiento físico del espacio urbano y el tratamiento de los recursos naturales. Además, es posible afirmar que la visión principal contenida en el acuerdo a propósito del tema ambiental era la de crear contenedores ambientales que frenaran el crecimiento indiscriminado de la ciudad y que protegieran los elementos ecológicos ubicados en las zonas periféricas de la ciudad. Esta postura tiene una visión territorial del tema ambiental y el ingrediente más importante que agrega al contenido de la política pública es la relación entre territorio urbano y medio ambiente.

El segundo acto administrativo del Distrito que trató el tema ambiental en la última década del Siglo XX fue el Acuerdo 9 de 1990 mediante el cual se creó, se le dio forma organizativa al Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) y se concibió la gestión ambiental del Distrito como “el conjunto de acciones y actividades dirigidas a mejorar, de manera sostenible, la calidad de vida de los habitantes del Distrito Especial”³⁷. Este muestra que había la necesidad de crear una entidad dedicada única y exclusivamente al tratamiento de los recursos naturales anteriormente identificados por el Acuerdo 6 de 1990. Asimismo, deja ver la existencia de cierto nivel de voluntad política, de responsabilidad y el compromiso por parte del Estado respecto a la protección de los recursos naturales.

La definición de la gestión ambiental y la creación de una entidad permitieron que la administración central (Alcaldía) movilizara recursos para la formulación y ejecución de aquellas acciones que buscaban mejorar la calidad de vida de los ciudadanos teniendo como base conceptual el desarrollo sostenible.

Este acuerdo también aportó a la consolidación de la política pública ya que especificó que los establecimientos educativos estaban obligados tener un programa curricular que tuviese un alto contenido ambiental,³⁸ acción que reposa en el principio de la corresponsabilidad ya que el acuerdo dispuso que el gobierno debía brindar las condiciones para que los establecimientos educativos aumentaran el contenido ambiental en sus asignaturas y así integrar a la comunidad en el proceso de protección del medio ambiente.

³⁷ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 9 de 1990, artículo 1”. Bogotá, 1990. Consulta electrónica.

³⁸ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 9 de 1990, artículo 2”. Consulta electrónica.

Además en el artículo noveno del acuerdo 6 del 90 crea la Personería Delegada para el Medio Ambiente que entre sus funciones tiene:

Imponer las sanciones contempladas en las disposiciones vigentes a los Funcionarios que cumplan la obligación de procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito; que infrinjan las normas sobre Planificación Ordenamiento Territorial o manejo Ambiental; o que autoricen o permitan actos o acciones que menoscaben los intereses públicos del Distrito Especial o el bienestar colectivo de los habitantes.³⁹

Estos dos elementos se pueden consolidar como factores determinantes en la creación del *factor de coerción*⁴⁰, elemento que según Meny y Thoenig debe tener la política pública en la etapa de formulación. Como se aprecia en el carácter de cada uno de los elementos referidos al factor de coerción se puede ver que en ese momento la mayor cantidad de responsabilidad recaía en el sector público con algunos indicios de inclusión de la sociedad en el tema.

Además este acuerdo afirmó que la gestión ambiental debía incluir esfuerzos tanto del gobierno como de la comunidad para gestionar ambientalmente el territorio, convirtiendo a la sociedad en un sujeto sobre el cual podían recaer acciones que buscasen mejorar la calidad de sus habitantes y que tuviesen en cuenta elementos naturales, generando a su vez dinámicas de corresponsabilidad.

Del mismo modo, promovió “a nivel comunitario, la realización de campañas y actividades formativas y divulgativas que [fomentaran] la conciencia colectiva sobre la necesidad de participar en la preservación ambiental”⁴¹, involucrando de forma activa a la sociedad en este proceso.

Después de la aprobación del Acuerdo 9 de 1990 (el que creó el DAMA y definió la gestión ambiental), se adoptó el Plan de Desarrollo Físico, económico y Social del Distrito Especial de Bogotá para los años 1991 y 1992, mediante el acuerdo distrital 8 de 1991. Allí, la aproximación ambiental se hizo en el marco del Acuerdo 6 del 90 debido al alto contenido de ordenamiento físico que tenía.

³⁹ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 9 de 1990, artículo 9”. Consulta electrónica.

⁴⁰Entendida como la facultad represiva del actor gubernamental que procede de la naturaleza dominante del Estado moderno.

⁴¹ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 9 de 1990, artículo 4 numeral d”. Consulta electrónica. Los corchetes no son parte del texto original.

En el Plan de Desarrollo Físico se trabajó el tratamiento ambiental en una sola línea de acción referida al modelo de crecimiento expansivo y disperso al que se encontraba sometida la ciudad. Así pues, el literal b) del artículo cuatro propone “aumentar la productividad y disminuir los costos sociales y ambientales producidos por la expansión desordenada de la ciudad y el deterioro de los recursos naturales”⁴². Para implementar esta política básica, el artículo 12 del acuerdo 8 de 1991 presentó la estrategia de estructurar el plan de gestión ambiental y el plan maestro de tránsito y transporte para controlar la expansión urbana y recuperar el equilibrio ambiental.⁴³

Lo anterior muestra una aproximación conceptual limitada del tema ambiental y un número de herramientas restringido para incluir el tratamiento de forma tangible en el periodo de gobierno de Juan Martín Caicedo dada la fuerte y única relación que tiene el tema como la variable de espacio público y delimitación urbana. Así que aunque haya incluido el tema en el documento se observa que fue más un saludo a la bandera que un eje temático claro con vocación de permanencia y de realidad. Este panorama dificulta la identificación clara de la orientación normativa que el plan pretendió dar a las acciones públicas de este periodo de gobierno.

Por las razones anteriormente expuestas, la identificación de la competencia social del plan de desarrollo se dificulta. Sin embargo, se puede vislumbrar un efecto sobre la comunidad, evidenciado en la limitación de las zonas de expansión y en los mecanismos de control que identificaban procesos de urbanización clandestina en zonas con alto valor ambiental. Esto tiene una incidencia directa sobre el patrimonio de los capitalinos ya que al haber menos suelo para construir éste se encarece; además como la urbanización pirata es atacada, se hace casi imposible adquirir vivienda para los sectores de la población menos favorecida.

Del análisis presentado se concluye que el periodo comprendido entre 1990 y 1992 tuvo un importante aporte al proceso de consolidación de la política pública ambiental de Bogotá porque ató el manejo y la gestión ambiental al territorio urbano y porque tuvo en cuenta los principios de corresponsabilidad y compromiso estatal, incluyendo en la agenda el tópico que aquí se estudia.

⁴² Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 8 de 1991, artículo 4 literal b”. Bogotá, 1991. Consulta electrónica.

⁴³ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 8 de 1991, artículo 4”. Consulta electrónica.

2.2 ALCALDÍA DE JAIME CASTRO (1992-1995)

Con la llegada de Jaime Castro al Palacio Lievano, se dispuso un nuevo plan de desarrollo llamado Prioridad Social (acuerdo 31 de 1992) que tuvo como objeto

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.⁴⁴

Como se puede ver en la delimitación anterior, la inclusión del tema ambiental en la agenda política tiene una connotación diferente a la que venía teniendo en el gobierno anterior. La diferencia radica en que el plan de desarrollo de Castro incluyó otras variables que en el plan de Caicedo Ferrer no habían sido tenidas en cuenta. El elemento innovador, del plan de desarrollo de Castro es el tema de los servicios públicos y su relación con el medio ambiente, el desarrollo de la ciudad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Esto amplía la concepción y el rango de acción de la política pública ambiental y se observa que además de los principios de compromiso y responsabilidad existen visos de responsabilidad intergeneracional ya que la construcción de redes de acueducto, alcantarillado e infraestructura para la descontaminación del Río Bogotá con miras a construir un ambiente sano para el presente y el futuro.

El principio de corresponsabilidad está presente en el plan de desarrollo mediante la inclusión amplia de la comunidad en los procesos ambientales. Aquí se le transfiere una responsabilidad más amplia que la del Plan de Caicedo Ferrer ya que no sólo identifica a la comunidad como un actor pasivo que únicamente recibe conocimientos en los centros educativos, sino que le da la posibilidad de participar en todos los temas relacionados con la salvaguarda de la riqueza ambiental de la Ciudad.

Si se avanza en el estudio del plan de desarrollo de Castro, se encuentra que además de ser una variable independiente era considerada estratégica para la gestión debido a las relaciones tejidas entre el medio ambiente y otros temas como la salud, la vivienda, el saneamiento básico y los servicios públicos. Un ejemplo de esto se aprecia en

⁴⁴ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 31 de 1992, artículo 1”. Bogotá, 1992. Consulta electrónica.

el artículo 58 del título segundo en el que se incluye dentro del tema ambiental el tema del saneamiento y la recuperación del Río Bogotá por medio de la utilización de sistemas de tratamiento de las aguas negras y la construcción de un tramo interceptor para descontaminar el sector Puente del Común-desembocadura del Río Salitre.

La construcción de la infraestructura destinada a la descontaminación y recuperación del Río Bogotá y de otras fuentes hídricas del Distrito podía tener una repercusión económica en los hogares de los bogotanos favorecidos por el proceso de contratación de mano de obra necesaria para la construcción de la infraestructura presupuestada en el plan. Este tipo de interacción podría encasillarse en la variable de competencia social, ya que conlleva una afectación positiva causada por el incremento de los ingresos y al mejoramiento de la calidad de vida gracias a la descontaminación del Río.

Durante el periodo de Jaime Castro fue expedida la ley 99 que creó el Ministerio del Medio Ambiente y reordenó el sector público encargado de la gestión ambiental. También, estableció catorce principios rectores de la gestión ambiental en Colombia los cuales se convirtieron en las máximas que deben seguir todas las entidades dedicadas a gestionar los recursos naturales en Colombia. Algunos de estos principios son: el desarrollo económico del país incorporará prácticas de desarrollo sostenible, siendo la biodiversidad un patrimonio nacional debe ser protegida, los seres humanos tienen derecho a una vida saludable y en armonía con la naturaleza, los nacimientos de agua serán objeto de protección especial, los recursos hídricos serán utilizados, preferiblemente, para el consumo humano, la formulación de las políticas ambientales seguirán los resultados científicos de las investigaciones realizadas para tal fin, se considera el paisaje como patrimonio común, la tarea de proteger y conservar los recursos naturales será una acción conjunta entre el Estado y la comunidad, el manejo ambiental será un proceso descentralizado y participativo, entre otros.⁴⁵ Los principios de la ley 99 del 93 tienen muchos elementos de la Convención de Río de Janeiro (1992), que se aprecian en el llamado que hace a la responsabilidad conjunta del Estado y la

⁴⁵ Comparar Congreso de la República. “Ley 99 de 1993, artículo 1”. Bogotá, 1993. Consulta electrónica.

comunidad, y al desarrollo sostenible como eje fundamental para la estructuración de cualquier política ambiental en Colombia.

En conclusión, en este periodo de tiempo se hicieron avances importantes en la materialización del contenido ambiental principalmente en obras de infraestructura encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida vía descontaminación y ampliación de redes de servicios públicos y saneamiento básico, y se incluyeron elementos discursivos que enriquecieron el tratamiento ambiental. Entre estos se encuentra la relación entre medio ambiente y calidad de vida los cuales son permeados por los principios de corresponsabilidad, compromiso, sobretodo en cuanto a la construcción de bienes públicos, y la solidaridad intergeneracional. Esto sin desconocer el importante aporte referido a la transversalidad que adquirió el tema durante la alcaldía de Jaime Castro.

2.3 PRIMERA ALCALDÍA DE ANTANAS MOKUS (1995-1996)

El plan de desarrollo de su primer periodo, Formar Ciudad, estableció seis acciones prioritarias entre las que se encontraba “prevenir y mitigar el deterioro de las condiciones ambientales”⁴⁶. Cada una de las prioridades contaba con una estrategia organizada en políticas sectoriales y mega proyectos. Con esto se observa que aunque el despliegue y la ampliación conceptual no fue significativa, mantuvo lo ambiental en la agenda pública. El problema de este plan radica en que no cuenta con ninguna herramienta para ejecutar la acción prioritaria ya nombrada y en ese sentido es posible afirmar que pese a las buenas intenciones no hubo posibilidad de avanzar de forma real.

La lectura de este plan muestra la orientación normativa de la administración, con el fin de prevenir el deterioro ambiental. Ésta tiene un fuerte componente educativo y cultural que involucraba activamente a la comunidad. Sumado a esto, la acción de gobierno tenía en cuenta variables de “responsabilidad compartida, cooperación y participación”⁴⁷ encaminadas hacia la defensa del patrimonio y la distribución social, patrones que muestran la competencia social que el plan aporta a la política.

⁴⁶ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 295 de 1995, artículo 5 literal b”. Bogotá, 1995. Consulta electrónica.

⁴⁷ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 295 de 1995, artículo 2”. Consulta electrónica.

El principio fundamental de la actividad institucional durante el periodo de Antanas Mokus era la corresponsabilidad, la relación entre el Estado y la comunidad con el fin de crear una postura y una interacción positiva entre el ciudadano y el medioambiente. En este corto periodo, no se pudo apreciar un avance significativo en cuanto al fortalecimiento de esta relación pero al menos incluyó de forma explícita la responsabilidad compartida o corresponsabilidad elevándolo a principio normativo.

Con la aparición del *Estatuto de Protección Ambiental del Distrito*⁴⁸ se delimitaron las funciones de las organizaciones que integraban el SIAC (Sistema de Información Ambiental Distrital) entre las que se hallaba la Secretaría de Gobierno quien dirigía las acciones policivas con el fin de prevenir daños ambientales en el Distritos y controlaba, con el apoyo de la Policía Nacional el cumplimiento de las normas ambientales;⁴⁹ la Secretaría de Obras Públicas, el IDU (Instituto de Desarrollo Urbano) y la Secretaría de Tránsito y Transporte que era la encargada de sancionar a los vehículos cuyas emisiones de gases y de ruido excedieran los límites permitidos por la normatividad vigente.⁵⁰ Siguiendo el precedente legislativo de la Ley 99 de 1993, en el artículo 12 del Acuerdo 19 de 1996 se dispuso que el incumplimiento de las normas básicas que protegían el entorno natural acarrearía sanciones. Como se puede ver, este Acuerdo sólo brindó herramientas policivas para que las entidades públicas hiciesen cumplir la normativa ambiental.

Por su parte, el Acuerdo 16 de 1996, buscó desarrollar un programa que comunicara a la ciudadanía los niveles de contaminación que presentaba la ciudad,⁵¹ para incidir en las acciones de los capitalinos dado que si ellos veían que la contaminación aumentaba, las prácticas que generaban este fenómeno iban a ser revaluadas y probablemente modificadas. En el Estatuto General de Protección Ambiental del distrito, se incluyó entre las entidades del SIAC (Sistema Ambiental del Distrito Capital) al Departamento de Acción Capital y se le adjudicó la función de “organizar, motivar y

⁴⁸ Expedido mediante el Acuerdo 19 de 1996.

⁴⁹ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 19 de 1996, artículo 8”. Bogotá, 1996. Consulta electrónica.

⁵⁰ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 19 de 1996, artículo 8”. Consulta electrónica.

⁵¹ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 16 de 1996, artículo 1”. Bogotá, 1996. Consulta electrónica.

capacitar a la comunidad para el desarrollo de programas comunitarios de mejoramiento del entorno ambiental”⁵² convirtiéndola en un actor con posibilidad de acción.

Para finalizar, el Acuerdo 61 de 2002 tiene una repercusión en el comportamiento de los niños y jóvenes en cuanto a la disposición de residuos, ya que implementa talleres permanentes en los planteles educativos para aprender a reciclar y genera un efecto directo sobre el tratamiento de los residuos principalmente sólidos.

La importancia de la primera alcaldía de Antanas Mokus radica en la inclusión del principio de corresponsabilidad al ordenamiento jurídico distrital y en la postura referida a la educación y culturización de la ciudadanía con el fin de crear un vínculo amigable y hasta cierta medida una relación de mutualismo entre el medio ambiente y el ciudadano. Así pues, la inclusión de la comunidad en el proceso de consolidación de la política pública ambiental se hace más evidente y real ya que no solo participa en la formulación sino que se hace un elemento activo y generador de cambios.

2.4 ALCALDÍA DE ENRIQUE PEÑALOSA (1997-2000)

Vencida la vigencia anterior, se adoptó el Plan de Desarrollo de Enrique Peñalosa, Por la Bogotá que Queremos. Este tuvo una visión clara de ciudad y un fuerte interés por la parte urbana de la misma. En el documento se incluyó un componente estructurante que dio pie para que se forjara una política sectorial que pretendió “fortalecer el mejoramiento de los ecosistemas, parques y demás espacios y mecanismos que mitigan el impacto ambiental y aumentan la infraestructura saludable de la ciudad”⁵³. Esto muestra que la visión ambiental marcada por una idea ligada a la infraestructura, restringiendo nuevamente la concepción del ambiente a algo meramente estructural y circunscrito al tema dotacional.

Siguiendo la visión urbanística, los espacios públicos y peatonales, y el mejoramiento de la movilidad en la ciudad fueron considerados ejes principales de la construcción de una ciudad en la que los bogotanos pudieran vivir con altos niveles de

⁵² Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 19 de 1996, artículo 7”. Consulta electrónica.

⁵³ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 6 de 1998, artículo 41”. Bogotá, 1998. Consulta electrónica.

calidad, confianza y progreso.⁵⁴ Por esto, una de las prioridades del plan era construir una ciudad a escala humana en donde los elementos ambientales proveyeran espacios verdes recreativos en los que los ciudadanos pudieran disfrutar de su tiempo libre y del espacio público. Precisamente por esto, la orientación normativa de la política ambiental estuvo muy ligada a los desarrollos urbanísticos que daban paso a la construcción de espacios públicos verdes que consolidaban la estructura ecológica y soportaban la ciudad edificada.

La competencia social esbozada en este plan de desarrollo estaba condensada en la idea de que la calidad de vida se mejoraba con la consolidación de un modelo de ciudad que contase con espacio público verde aprovechable y que tuviese varios elementos ambientales que permitiesen el disfrute y la reconciliación entre la sociedad y su entorno.⁵⁵ Este plan también tuvo incidencia en la economía de los ciudadanos ya que pretendía detener el crecimiento descontrolado del asentamiento, lo que disminuyó el suelo existente y aumentó el precio del mismo.

Mientras que Peñalosa era Alcalde de Bogotá, se expidió la ley 388 de 1997 que armonizó los ejercicios normativos y legislativos aprobados antes del 91 con la Carta Magna, y estableció mecanismos para que los municipios promovieran el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y previnieran los desastres en asentamientos de alto riesgo.⁵⁶ Ésta obligó a los municipios a formular planes de ordenamiento territorial.

Bogotá adoptó el suyo mediante el decreto distrital 619 de 2000, que tiene dentro de los objetivos específicos la consolidación de un modelo de ciudad sostenible que permita el buen manejo y la preservación de los recursos naturales.⁵⁷ Además, identifica cuatro políticas generales que ayudan a alcanzar el propósito citado por medio de la integración de ecosistemas, la protección de los territorios ambientalmente vulnerables, la interiorización de los costos ambientales de las actividades urbanas y la regeneración del Bosque Andino. Además define la Estructura Ecológica Principal

⁵⁴ Comparar Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 6 de 1998, artículo 14”. Consulta electrónica.

⁵⁵ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 6 de 1998, artículo 13”. Consulta electrónica.

⁵⁶ Comparar Congreso de la República. “Ley 388 de 1997, Artículo 1”. Bogotá, 1997. Consulta electrónica.

⁵⁷ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 619 de 2000”. Bogotá, 2000. Consulta electrónica.

(EEP) 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”⁵⁸. A su vez, establece que el sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, los parques urbanos y el Área de Manejo Especial del Valle Aluvial del Río Bogotá componen la EEP que cuentan con elementos como los Cerros, el Río Bogotá y sus afluentes, los humedales, la planicie y la vegetación nativa de éstos.⁵⁹ Este instrumento recoge algunos de los recursos ecológicos que había definido el Acuerdo 6 de 1990 tales como los Cerros y el Río Bogotá pero le suma los humedales y la vegetación nativa de los ecosistemas que componían la EEP.

Lo anterior contribuye al proceso de consolidación de la política ya que incluye en la agenda de los 8 años siguientes a su expedición y refuerza la apropiación y la importancia de la variable ambiental en cuanto al ordenamiento del territorio urbano y suburbano. Asimismo, definió qué es la estructura ecológica principal y su componente de forma detallada, dando claridad y unidad conceptual a la hora de proyectar desarrollos urbanos en Bogotá.

Además el POT define un modelo de ordenamiento que incorpora las relaciones y la confluencia de la naturaleza, la sociedad y las actividades humanas en torno a la articulación física del altiplano de la Cuenca Alta del Río Bogotá y la cadena montañosa del sistema Sumapaz.⁶⁰

La orientación normativa dictada por esta norma se ve en los objetivos que fija para el tratamiento de la Estructura Ecológica Principal enumerados en el artículo noveno del Decreto y resumidos así: preservación y restauración de la biodiversidad, mantenimiento de los procesos ecológicos y elevación de la calidad de la oferta ambiental de la ciudad. Esto condujo a que los Decretos, Acuerdos, planes de desarrollo y demás normas ligadas al desarrollo urbanístico se formularan con la idea de cumplir o ayudar a alcanzar estos propósitos diseñados para realizar un buen manejo de los recursos y construir una relación armónica entre éstos y el entorno urbano.

⁵⁸ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 8”. Consulta electrónica.

⁵⁹ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 10”. Consulta electrónica.

⁶⁰ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 619 de 2000, Artículo 6 numerales 1 y 2”. Consulta electrónica.

En este periodo se hicieron muchos y muy importantes avances. Entre estos se puede destacar la conceptualización y delimitación de la Estructura Ecológica Ambiental como una variable de suma trascendencia a la hora de planificar y transformar la ciudad, la creación de una relación fuerte entre ambientes urbanos y recursos ambientales y la expedición del POT el cual regula el tratamiento de los recursos naturales en la Ciudad.

2.5 SEGUNDO PERIODO DE ANTANAS MOKUS (2001-2003)

En el 2001 ocupa por segunda vez Antanas Mokus el puesto de alcalde mayor de Bogotá, y expide su Plan de Desarrollo llamado Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado, adoptado al igual que en el del primer periodo por Decreto y lo que hizo fue ratificar los principios y las posturas estipuladas en el plan de desarrollo de su primera administración. Este plan (Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado) incorporó el componente ambiental en el quinto objetivo que buscaba “mejorar en forma socialmente sostenible los factores ambientales de la ciudad que inciden en la salud de las personas, la sostenibilidad de los ecosistemas y la productividad del Distrito y arraigar culturalmente comportamientos de respeto por el medio natural y construido hacia una nueva relación sociedad – ambiente”⁶¹.

También, le dedicó la totalidad del capítulo quinto, a explicar las políticas, las estrategias y los programas que se iban a realizar para alcanzar este propósito. Este programa recogió dos de los catorce principios de la ley 93 de 1999: la sostenibilidad en los procesos productivos y el papel que juega la comunidad, insertando las máximas al contenido de la política pública distrital. Aquí se incluye el contenido social y la relación entre la sociedad y el ambiente evidenciando el principio de corresponsabilidad que se nombraba en el primer capítulo. Para aquel momento el cuidado del medio ambiente no sólo estaba en manos del Estado, que para estos efectos estaba representado por el gobierno distrital, sino por la sociedad como un actor activo en la protección y buen manejo de los recursos naturales. Lo anterior consolida la interacción entre Estado y comunidad basada en el principio de la corresponsabilidad y sigue dándole fuerza a la

⁶¹ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 440 de 2001, artículo 6 numeral 5”. Bogotá, 2005. Consulta electrónica.

responsabilidad intergeneracional mediante la inclusión del concepto de sostenibilidad que hace referencia principalmente al aprovechamiento de los recursos naturales de forma tal que la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones no se vean comprometidas.

Lo interesante del concepto de sostenibilidad utilizado en este plan de desarrollo es que incluye el tema social dado que relaciona el aprovechamiento de los recursos con responsabilidad intergeneracional y lo relaciona con los beneficios que esto puede traer a la sociedad especialmente en el tema de recreación y utilización del espacio público.

El Decreto 440 de 2001 (plan de desarrollo: Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado) también orientó la política bajo el principio de respeto por el medio lo cual conllevaría, según la concepción del Alcalde, a que la sostenibilidad social de los factores ambientales, la salud de las personas, la sostenibilidad de los ecosistemas y la productividad se convirtieran en realidades distritales. Con esto se reafirma que todas las respuestas ambientales proferidas por la administración en este periodo de tiempo debían apuntar al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

La incidencia del plan en la sociedad se vio reflejada en cambios culturales y comportamentales que por medio de campañas de concientización y educación se pretendía lograr. Adicionalmente, se concibió la participación de la comunidad en la gestión ambiental,⁶² causando efectos que permitieron que el ciudadano no se sintiera ajeno a estos procesos y que creara un sentido de pertenencia por estos y por los recursos que podía ayudar a conservar si ejercía el derecho a la participación. Por último, se crearon “mecanismos de estímulo, concertación y autogestión para el cumplimiento de las normas, en el marco del manejo equánime de los recursos hídricos, atmosféricos, antrópicos y de biodiversidad”⁶³ para generar acciones de control ambiental.

Durante su gobierno se expidió el Plan de Gestión Ambiental (PGA) adoptado mediante el Decreto 61 de 2003 el cual sirve para estudiar el elemento de la política

⁶² Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 440 de 2001, artículo 26 numeral 2”. Consulta electrónica.

⁶³ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 440 de 2001, artículo 27 numeral 2”. Consulta electrónica.

pública referido al *programa*⁶⁴ dado que lía y reúne bajo un solo documento los objetivos, políticas y estrategias que se iban a desarrollar en los diez años siguientes “con el fin de producir un ambiente saludable, seguro, propicio, estimulante, diverso, incluyente y participativo para el desarrollo integral del hombre a nivel individual y colectivo”⁶⁵.

Para la elaboración del Plan se tuvieron en cuenta siete principios rectores de la política ambiental en el Distrito, que apuntaban a mejorar equitativamente la calidad de vida de los ciudadanos consolidando el desarrollo sostenible como un proyecto social que optimizara el aprovechamiento de los recursos naturales a nivel local y regional, con perspectiva global. Además se elaboró un esquema general de la gestión ambiental que tenía escenarios con actores reales e indicadores para el control de las metas establecidas. El proceso de desarrollo se dividió en dos etapas, la de armado que implicaba “la identificación y convocatoria efectiva de todos los actores, la concertación de los indicadores y metas, la elaboración conjunta del modelo básico, la convalidación de unas reglas básicas de comunicación y cooperación y la definición conjunta de prioridades de acción”⁶⁶, y la de evolución que involucraba “el fortalecimiento de la cooperación y comunicación entre los actores convocados, la aplicación consistente y la institucionalización de los métodos, los roles y las reglas, el desarrollo de las prioridades definidas y la aproximación a las metas acordadas”⁶⁷. Estas etapas se consideran procedimientos que estructuran la manera de formular el programa de la política, ya que marca la línea que debe seguir dicho proceso.

Después de crear una metodología de desarrollo, el PGA clasificó los objetivos específicos en tres: un tipo que agrupaba aquellos que mejoraban la calidad ambiental, otro que reunía los que aseguraban altos niveles de ecoeficiencia en los desarrollos urbanísticos, y por último uno que recogía los que apuntaban a la armonía socioambiental.⁶⁸ Esto organizó la política ya que dividió en tres frentes de ataque la acción de las autoridades públicas y direccionó sus esfuerzos.

⁶⁴ Estructura sólida que articula los actos y ejes de acción de la Administración en torno a un tema específico.

⁶⁵ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 61 de 2003, artículo 6”. Bogotá, 2003. Consulta electrónica.

⁶⁶ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 61 de 2003, artículo 5 numeral 1”. Consulta electrónica.

⁶⁷ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 61 de 2003, artículo 5 numeral 2”. Consulta electrónica.

⁶⁸ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 61 de 2003, artículo 6”. Consulta electrónica.

Con el fin de alcanzar estos propósitos, se instauraron siete estrategias concebidas para impulsar la gestión ambiental en Bogotá y expresadas en el Artículo 7 del Decreto 61 de 2003. La primera de ellas es la investigación de los escenarios parciales, ejercicio que sirve para apoyar la toma de decisiones y la planificación y formulación de las acciones; la segunda, es la educación ambiental que permite homogenizar los conceptos utilizados y mejorar la relación entre las organizaciones técnicas y la sociedad; la tercera se basa en la participación y descentralización con el fin de fortalecer los programas de la Administración y el mejorar el rendimiento de la misma; la cuarta hace referencia al fortalecimiento institucional y tiene como función fortificar el DAMA como institución rectora del proceso de ejecución del plan; la coordinación interinstitucional, estrategia centrada en posicionar el SIAC como base de la gestión; el control y la vigilancia formulada para asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental; y por último el manejo físico del territorio.

Fuera de estas estrategias, el PGA delimitó las políticas específicas y los programas que se iban a llevar a cabo en la vigencia del mismo, permitiendo así la articulación de todos los elementos allí tratados y la inclusión del tema ambiental en las acciones emprendidas por las diferentes autoridades del Distrito Capital entre el 2003 y el 2013.

Con base en el análisis realizado se asevera que el elemento que dota de programa a la política pública ambiental de Bogotá es el Plan de Gestión Ambiental debido a que es el elemento normativo que articula sobre un solo eje las acciones institucionales que tienen como objeto el medio ambiente y sus elementos. Asimismo, se convierte en una estructura sólida sobre la cual se pueden formular diversas respuestas para atacar el deterioro ambiental y demás problemas públicos que se presenten en torno a este tema.

El aporte más importante de este espacio de tiempo fue la formulación de un plan que recogiera la visión de lo ambiental y desarrollara estrategias y políticas encaminadas al buen manejo y a la protección de los recursos naturales. Esto trazó la hoja de ruta que en los diez años siguientes debía seguir Bogotá en el tema ambiental sin importar quien fuera el gobernante de turno, lo cual le dio cierta estabilidad y solidez a la política pública ambiental.

Además, es pertinente resaltar que la inclusión de conceptos como sostenibilidad social y responsabilidad compartida (corresponsabilidad) ayudaron a que la comunidad se involucrara de forma activa no sólo en la formulación de la política sino en la ejecución y posible evaluación fortaleciendo la variable de competencia social.

2.6 ALCALDÍA DE LUIS EDUARDO GARZÓN (2004-2008)

El último plan de desarrollo aprobado entre 1990 y 2006 fue el del Alcalde Luis Eduardo Garzón, adoptado por el Acuerdo 119 de 2004 y bautizado Bogotá sin Indiferencia: un compromiso Social Contra la Exclusión. En la primera parte del documento se especificaron las políticas generales de la gestión y actuación pública durante los cuatro años de gobierno y se afirmó que la ciudad se iba a abordar desde una perspectiva sostenible que integraba lo urbano, lo rural y lo regional.⁶⁹ Para ejecutar esta directriz, se trazaron metas y programas que serán objeto de estudio del siguiente numeral. Por ahora es suficiente decir que esta regla institucional aportó al contenido de la política pública la integración de los tópicos rural y regional, teniendo en cuenta la visión ambiental y sostenible de la integración de Bogotá con las zonas periféricas y aledañas a las interfaces periurbanas.

Este plan contó con un tinte social que se fundamentó en

La construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales, establecidos en el pacto constitucional y en los convenios e instrumentos internacionales y con énfasis en la búsqueda de la pronta efectividad de los niveles básicos de tales derechos. Para avanzar en la garantía de los derechos humanos y disminuir las desigualdades injustas y evitables, en el marco del Estado Social de Derecho, el gobierno propiciará la creación y la redistribución de la riqueza; reconocerá las diferencias generacionales, étnicas, culturales, de género, de oportunidades y de capacidades; y hará de la calidad de vida el referente principal de la acción del Estado. En esta perspectiva, la gestión pública actuará de manera integrada y participativa, y comprometerá a la sociedad en la superación de la pobreza sobre la base de la corresponsabilidad de los ciudadanos y las ciudadanas.⁷⁰

Para respaldar este fundamento, se enumeraron seis principios que debían regir la formulación de políticas públicas (solidaridad, autonomía, diversidad, equidad, participación y probidad) y que su puesta en práctica podría “construir colectiva y

⁶⁹ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004, artículo 4 numeral 11”. Bogotá, 2004. Consulta electrónica.

⁷⁰ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004, artículo 1”. Consulta electrónica.

progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad”⁷¹. De lo anterior se deduce que las respuestas ambientales formuladas por la Administración de Luis Eduardo Garzón estarían dirigidas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de tal forma que ésta les permitiera el goce efectivo de los derechos.

La competencia social del plan estuvo delimitada por la mejora en la calidad del agua y por lo tanto en la salud de los bogotanos, y en la concreción de un patrimonio natural que permitiese un mayor bienestar de las personas.⁷²

En este capítulo se identificaron los elementos que aportaron al proceso de consolidación de la política pública distrital en cada una de las administraciones distritales ocurridas entre 1990-2006. Entre estos elementos se encuentran: el robustecimiento del contenido de la política pública ambiental mediante la inclusión de conceptos e identificación de problemáticas relacionadas con el tratamiento ambiental como la de los servicios públicos o la expansión urbana, la participación de la sociedad en forma activa fortaleciendo así el principio de corresponsabilidad, el inicio de la construcción de una relación de las generaciones actuales con el medio ambiente con el fin de proteger y mejorar el manejo de los recursos naturales con el fin de no comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones del futuro.

Además, se encontró que existe una relación entre los discursos manejados por cada uno de los alcaldes y los principios que a nivel internacional y nacional dieron forma a la política pública ambiental. Por ejemplo, el discurso manejado por Antanas Mokus en cada una de sus administraciones manejó un discurso regido, principalmente, por el principio de la corresponsabilidad. Por su parte el discurso de Jaime Castro abogaba se basaba más en el principio del compromiso estatal.

Con esto se observa que el proceso de formulación no se puede estudiar de forma lineal, ya que debido a las condiciones jurídico políticas de Colombia, cada Alcalde Mayor tiene la posibilidad de acomodar y reformular la política de forma tal que contenga su visión personal del tema y del tratamiento que se le debe dar, en este caso a

⁷¹ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004, artículo 2”. Consulta electrónica.

⁷² Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004, artículo 14 numeral 3”. Consulta electrónica.

lo ambiental. Si además se tienen en cuenta las demás etapas de la política pública –entiéndase por éstas identificación de la problemática, inclusión en la agenda pública, formulación, ejecución y evaluación), esta aparte muestra que al menos las cuatro primeras se llevan a cabo de forma paralela; es decir que mientras se está identificando una nueva problemática ambiental se están ejecutando acciones formuladas con anterioridad y que apuntan a la solución de un problema ambiental.

En el siguiente capítulo se explica el proceso mediante el cual las rutinas contribuyeron al proceso de consolidación de la política pública medioambiental del Distrito, siguiendo el paradigma teórico de los autores del libro llamado El Redescubrimiento de las Instituciones: La Base Organizativa de la Política, cuyos autores son James March y Johan P. Olsen.

3. REGLAS QUE IMPULSAN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL EN BOGOTÁ

En este capítulo se estudian cinco tipos de reglas que componen las rutinas institucionales y se analiza cómo estas aceleran el proceso de consolidación de la política pública ambiental dotando de alguno de los cinco elementos que debe tener para estar consolidada en la etapa de formulación. Este análisis se hace con el fin de identificar cómo *las reglas de procedimiento*⁷³, *de decisión*⁷⁴, *de evaluación*⁷⁵, de asignación de autoridad y responsabilidad y de manejo de información impulsan el proceso de consolidación de la política pública. Al igual que en el capítulo anterior, las reglas se observarán en la normatividad siguiendo el modelo metodológico del presente texto.

Este capítulo se divide en cinco partes. Cada una de estas estudia un tipo de regla diferente y muestra cómo consolidan la política pública. Al final se presentan las conclusiones arrojadas por este análisis.

3.1 REGLAS DE PROCEDIMIENTO

En esta parte se estudian todas las reglas que se debe llevar a cabo para cumplir los objetivos delimitados por el accionar institucional. El segmento muestra qué actos administrativos crean las reglas y la incidencia que tienen en el proceso de formulación de la política dejando de lado el análisis de los Planes de Desarrollo.

El primer acto administrativo de la Ciudad en definir un procedimiento fue el Acuerdo 19 de 1996, ya que especifica los momentos en los que el Alcalde puede decretar un estado de alarma por contaminación. El sujeto activo del procedimiento es el Alcalde Mayor quien mediante Decreto distrital puede declarar tres tipos de estados. El primero es la alerta amarilla, que evidencia una situación de amenaza que pone en peligro la calidad ambiental de una zona determinada. Esta alarma puede estar activada hasta que

⁷³Especifican un proceso que debe seguirse en una circunstancia determinada

⁷⁴ Muestran la forma en la que los inputs se convierten en outputs

⁷⁵ Especifican criterios para definir resultados.

se controle los vectores que generan la situación de contaminación.⁷⁶ El segundo es la alerta naranja que se declara “cuando en un área de la ciudad se determine que los estándares de calidad ambiental permisibles han sido superados de conformidad con las normas vigentes”⁷⁷, y podrá permanecer activa por un periodo de tiempo de doce meses en los cuales el Alcalde, si es necesario, convoca a un concejo que le permita tomar medidas presupuestales, policivas y administrativas que ayuden a controlar la situación.⁷⁸ Y el último, la alerta roja que se decreta cuando en toda o en una parte de la ciudad ocurra un evento que amenace evidentemente la vida humana, y es declarada por un máximo de tres meses prorrogable por otros tres, decisión que debe ser aprobada por el Concejo Distrital.⁷⁹

Este acuerdo aporta al proceso de consolidación de la política pública ambiental en la medida en que identifica un actor, el alcalde mayor, en el tema de contaminación ambiental y define el proceso mediante el cual se pueden y deben decretar las alarmas cuando una situación especial lo amerite. Además le da un tratamiento especial al tema de la contaminación que no había sido tratado en detalle y que se considera una variable del tema ambiental en Bogotá después de haber sido incluido en la agenda pública como una problemática a la cual se le debe prestar atención en el Distrito.

Los otros dos Acuerdos que establecen procedimientos son el 16 de 1996 que determina los tiempos y la forma en la que el DAMA debe expedir un boletín informativo sobre la contaminación ambiental en Bogotá desagrada por localidad,⁸⁰ estableciendo un procedimiento que involucra tanto a la sociedad como al Distrito ya que una emite la información (el Distrito) con el fin de que otra (la sociedad) la reciba y tome las medidas necesarias para disminuir los vectores contaminantes. La obligación de expedir un boletín informativo conlleva el deber de realizar estudios periódicos y de formular y utilizar indicadores cuantitativos que permitan realizar seguimiento a la variable estudiada, en este caso la contaminación, y hacer un control efectivo de la efectividad de las medidas tomadas para tratar la variable.

⁷⁶ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 19 de 1996, artículo 15 numeral 1”. Consulta electrónica.

⁷⁷ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 19 de 1996, artículo 15 numeral 2”. Consulta electrónica.

⁷⁸ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 19 de 1996, artículo 15 numeral 2”. Consulta electrónica.

⁷⁹ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 19 de 1996, artículo 15 numeral 3”. Consulta electrónica.

⁸⁰ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 16 de 1996, artículos 1 y 2”. Consulta electrónica.

Por su parte, el decreto 669 de 1990 especifica que el Concejo Ambiental de Bogotá debe ser convocado por el Presidente, y que el quórum se conforma si están la mitad mas uno de los miembros.⁸¹ Esto muestra el procedimiento mediante el cual sesiona el Concejo Ambiental e institucionaliza su accionar según el cumplimiento de esta regla.

El acuerdo 114 de 2003 establece qué se debe hacer con los residuos principalmente sólidos resultado del reciclaje en las entidades del Distrito, lo cual permite cerrar el ciclo del reciclaje y extender al máximo la vida útil de estos materiales. Además muestra qué tan eficiente es la política en este aspecto ya que permite utilizar efectivamente dichos materiales. Esta postura obedece a la visión de Antanas Mokus que busca crear una postura de buen manejo y aprovechamiento de los recursos por parte de la comunidad. Con el acuerdo se da un paso para el acercamiento de las prácticas desarrolladas desde la sociedad y que tienen el firme y único propósito de dar un buen uso y disposición final a los residuos principalmente sólidos de tipo doméstico.

Durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón se enfilaron todas las baterías institucionales hacia la lucha contra la contaminación atmosférica y auditiva para brindar una mejor calidad de vida a la población capitalina. Para tal fin expidió el decreto 417 de 2006 que adopta medidas para contrarrestar la contaminación atmosférica y define la clasificación de áreas-fuente y las medidas de contingencia que se deben fijar. También establece la manera en la que se realiza el control para fuentes móviles y estáticas y cómo se debe difundir la información. Esto unifica la forma en la cual se debe realizar el procedimiento y permite la estandarización del procedimiento sin importar el gobierno de curso, dándole continuidad, solidez y seriedad a los estudios. Además permite realizar estudios comparativos en tiempo y espacio y brinda la posibilidad de realizar la retroalimentación de la política según resultados medibles.

Para finalizar, el decreto 561 de 2006 por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente le da al Secretario la posibilidad de conformar grupos internos de trabajo,⁸² que le ayuden a cumplir con las funciones que

⁸¹ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 669 de 1990, Artículo 4 inciso 2”. Consulta electrónica.

⁸² Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 561 de 2006, artículo 26”. Consulta electrónica.

debe realizar y desconcentra el trabajo brindando mayor eficiencia y rapidez en los estudios.

En la parte preliminar del Plan de Gestión Ambiental, se establece el procedimiento que va a seguir el DAMA para la elaboración del mismo. Primero, se definen dos etapas: la de armado, que “implica la identificación y convocatoria efectiva de todos los actores, la concertación de los indicadores y metas, la elaboración conjunta de un modelo básico, la convalidación de unas reglas básicas de comunicación y cooperación y la aproximación a las metas acordadas”⁸³; y la de evolución que “implica el fortalecimiento de la comunicación y la cooperación entre actores convocados, la aplicación consistente y la institucionalización de los métodos, roles y reglas, el desarrollo de las prioridades definidas y la aproximación de las metas acordadas”⁸⁴. Lo anterior muestra lo que se va a hacer en cada una de las etapas y evidencia la importancia de las mismas ya que enumera las variables que se abordaran en cada etapa dando claridad a quienes formulan, y traza un lineamiento claro de lo que se debe hacer tanto en el armado como en la evolución del PGA, creando un modelo metodológico que facilita el proceso de formulación.

Todos los procedimientos citados anteriormente, generan un efecto catalizador sobre la política pública en la etapa de formulación ya que establecen rutinas que aceleran el proceso de consolidación de la política pública, convirtiéndose en el paso necesario para la expedición de normas que dotan de contenido, programa, factor de coerción, orientación normativa y competencia social a la política. Esto se da porque las rutinas son elementos que determinan la acción institucional propiamente dicha debido a que establecen, en este caso, procedimientos que se deben llevar a cabo en situaciones específicas los cuales terminan convirtiéndose en el *modus operandi* de la Administración. Las acciones desarrolladas bajo estos procedimientos tienen elementos que ayudan a fijar la política pública ambiental en el Distrito; por ejemplo, el proceso que establece el texto preliminar del PGA termina creando un escenario apto para que la política adquiriera un programa sólido, los Acuerdos 16 y 19 de 1996 le dan competencia social, el Acuerdo

⁸³ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo del Medio Ambiente. “Plan de Gestión Ambiental 2001-2009”. Bogotá, 2001. p. 36.

⁸⁴ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo del Medio Ambiente. “Plan de Gestión Ambiental 2001-2009”. p. 36.

114 del 2003 permite que la acción institucional referida el tema ambiental adquiera factor de coerción sobre los funcionarios públicos del Distrito que no reciclen, etc.

Lo anterior afirma la idea de que las reglas de procedimiento catalizan el proceso de consolidación en la etapa de formulación de la política, porque determina las rutas de acción que debe seguir los funcionarios competentes para que los resultados de este período puedan dotar de algunas las variables que necesita la política para estar fortalecida.

3.2 REGLAS DE DECISIÓN

La diferencia entre las reglas de procedimiento y las de decisión se basa en que primeras no necesariamente conllevan a una decisión mientras que las segundas sí, por esta razón en esta parte sólo se estudia lo relacionado con el PGA.

El primer eslabón del esquema define 17 objetivos que serán alcanzados con la ejecución del PGA, estos se dividen en 6 de ecoeficiencia, 8 de calidad de medios y 3 de armonía del desarrollo; luego se decide sobre los procesos que se van a llevar a cabo para cumplir dichos propósitos; después se identifican los actores involucrados en el territorio a intervenir, en este caso las autoridades y la población que tiene una estrecha relación con los elementos que componen la Estructura Ecológica Principal del Distrito; en cuarto lugar, se formula un lineamiento de política específico para cada escenario y acto seguido se estipulan los indicadores y las metas que se tendrán en cuenta para la evaluación de resultados; por último se crean los proyectos y acciones para cada lineamiento y se determinan las acciones estratégicas transversales.⁸⁵

Con este proceso decisional se dota de contenido, de programa a la política y de competencia social a la política ya que se imprime sustancia mediante la delimitación de los objetivos divididos en tres conceptos, se determinan ejes de acción y se engranan las actuaciones distritales ambientales en torno a dichos ejes y se incluye a la población civil como actor clave en la gestión ambiental de la Ciudad.

⁸⁵ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo del Medio Ambiente. “Plan de Gestión Ambiental 2001-2009”. p.39-40.

3.3 REGLAS DE EVALUACIÓN

Las reglas de evaluación se dividen en: aquellas que delegan funciones de evaluación y control, aquellas que trazan metas y las que motivan la creación de indicadores.

En el primer grupo se encuentran el Acuerdo 9 de 1990, por medio del cual se crea el DAMA y se dictan otras disposiciones, ya que en el artículo cuarto literal c, afirma que es función del Departamento Administrativo “ejecutar el seguimiento y la evaluación de la ejecución de la gestión ambiental”; el Decreto 673 de 1995 entrega a la Unidad de Coordinación de Control Interno la facultad para evaluar las acciones del DAMA y promover las investigaciones disciplinarias que haya lugar cuando los funcionarios no cumplan con lo que les es asignado;⁸⁶ el Decreto 789 de 1999 define entre las funciones del Despacho de la Dirección, de la Subdirección de Planeación, de la Unidad de Planeación y Evaluación, de la Subdirección de Calidad Ambiental y de la Unidad de Evaluación y Seguimiento del DAMA, algunas que apuntan al monitoreo de la ejecución de la gestión ambiental en distintos frentes; y el Decreto 561 de 2006 en el que se crea la Dirección de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental de la secretaría de Ambiente, oficina que tiene como objetivo “adelantar los procesos técnicos necesarios para el cumplimiento de las regulaciones que en materia ambiental sean aplicables al Distrito”⁸⁷.

En el segundo grupo se encuentra los Planes de Desarrollo de los gobiernos de Jaime Castro, Antanas Mokus en ambos periodos, Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón, ya que en cada uno de los documentos se especifican metas cualitativas y cuantitativas (sólo en el de Lucho) que permiten el seguimiento y la evaluación de la política en estos periodos de tiempo.

Y en el tercer grupo están el Decreto 669 de 1990 que define entre las funciones del Consejo Ambiental del distrito una que apunta a la estimulación los procesos de medición de la gestión ambiental;⁸⁸ el Decreto 61 de 2003 mediante el cual se crea el Sistema de Indicadores de Gestión Ambiental del Distrito compuesto por indicadores de presión externa, de presión interna, de estado, de efecto y de desempeño

⁸⁶ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 673 de 1995, artículo 4”. Consulta electrónica.

⁸⁷ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 561 de 2006, artículo 11”. Consulta electrónica.

⁸⁸ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 669 de 1990, artículo 1 literal P”. Consulta electrónica.

ambiental; y el Decreto 417 de especifica indicadores cuantitativos para medir la contaminación atmosférica en las Localidades de la Ciudad.

Las reglas de evaluación nombradas a lo largo de este numeral consolidan el programa de la política y ayuda a que la etapa de evaluación apunte al cumplimiento de las metas y se tengan herramientas para evaluar la efectividad del accionar institucional y de las organizaciones formales envueltas en el tema. Además permiten realizar un proceso posterior de retroalimentación y revisión de la política.

3.4 REGLAS QUE REGULAN LA ASIGNACIÓN DE AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD EN EL TEMA AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

Para aproximarse al estudio de este tipo de reglas, este aparte analiza los actos administrativos que determinan qué entidades distritales se convierten en autoridad ambiental, y aquellos que asignan responsabilidad ya sea a la comunidad o a las organizaciones formales. Entre la primera categoría se encuentran los Acuerdos y Decretos que crean entes institucionales a los que se les asignan tareas específicas y responsabilidades claras en torno a temas ambientales. Aquí se encuentra relacionado el Acuerdo 9 de 1990 que crea el Departamento Administrativo del Medio Ambiente, y lo concibe como la autoridad ambiental del Distrito responsable de formular el Plan de Gestión Ambiental. También el Decreto 330 del 2003 que adopta la estructura interna del DAMA y todos los Decretos que modifican dicha organización son tipificados dentro de esta categoría.

En el mismo año en el que se sancionó el Acuerdo 9, se expidió el Decreto 669 que creó el Concejo Ambiental de Bogotá como órgano consultivo del DAMA y entidad asesora del Alcalde Mayor. Mediante esta norma se otorga la autoridad de asesorar a las entidades rectoras en el tema ambiental del Distrito y por esta razón se considera una regla de asignación de autoridad.

Por su parte, el Acuerdo 19 de 1996 crea el SIAC (Sistema Ambiental del Distrito Capital) y conforma grupos de entidades para garantizar el buen funcionamiento del mismo mediante la definición de funciones específicas para cada uno de los grupos y

de las organizaciones que los componen. Por esta razón, este Acuerdo, y todos los actos administrativos (entiéndase por estos Decretos y Acuerdos) que lo modifiquen, ya sea para incorporar o eliminar entidades, se consideran reglas que asignan autoridad ya que implantan y acomodan un esquema autoritario y jerárquico.

Además de esta normativa, existe un Decreto de suma importancia para la asignación de autoridad ambiental en el Distrito; este es el Decreto 561 de 2006 mediante el cual se crea la Secretaría Distrital del Medio Ambiente y se establece su estructura organizacional. Con esta norma se centraliza en una sola autoridad toda la responsabilidad y el accionar Distrital en torno a la conservación, preservación y buen uso de los recursos naturales, y de la disminución de los niveles de contaminación en la Ciudad.

Entre las reglas que asignan responsabilidades a organizaciones formales, se encuentra el Acuerdo 61 de 2002, que hace define a la Secretaría de Educación Distrital como ente responsable de la implementación y promoción de los “talleres permanentes para el aprendizaje de prácticas de reciclaje, en el área de ciencias naturales”⁸⁹, y el Acuerdo 114 de 2003 que responsabiliza a todas las entidades del Distrito de la puesta en práctica de acciones que propendan por el buen manejo y disposición de los residuos sólidos. Por otro lado están las reglas que designan responsabilidad ante la comunidad e incluyen a este actor clave en el proceso de cuidado de los elementos que componen la Estructura Ecológica Principal del Distrito. El Acuerdo 9 de 1990 es la norma que otorga responsabilidades a la comunidad en torno a la gestión ambiental,⁹⁰ y con base en esto se incluye a la sociedad en los procesos decisionales sobre temas ambientales.

Las reglas que asignan autoridad dotan a la política de factor de coerción ya que identifican la autoridad en cabeza de la que quedarán ciertas funciones envistiéndolas de legalidad y obligatoriedad para el sujeto sobre quien recae la decisión. Por otro lado, las reglas que definen las responsabilidades que recaen en las organizaciones dotan de factor de coerción a la política, por la misma razón que lo hacen las de autoridad, mientras que las que asignan responsabilidades a la comunidad imprimen competencia social a la política pública ya que generan una incidencia directa sobre la sociedad.

⁸⁹ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 61 de 2002 artículo 1”. Bogotá, 2002. Consulta electrónica.

⁹⁰ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 9 de 1990, artículo 1 inciso 2”. Consulta electrónica.

3.5 REGLAS QUE REGULAN EL MANEJO DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL DISTRITO

Las reglas que manejan información permiten que la unificación de las acciones sea una realidad y en cierta medida respalda la consolidación del programa, uno de las variables que debe tener la política pública para estar consolidada.

Regulan esta material el Acuerdo 16 de 1996 que faculta al DAMA para emitir “boletines informativos, que en forma clara, pedagógica y continua, comuniquen a la ciudadanía sobre los niveles de contaminación existentes en cada una de las localidades de la Ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.”⁹¹; el Decreto 786 de 1999 que determina que una de las funciones de la Subdirección de Planeación del DAMA es “Dirigir el diseño, organización, operación, control, actualización y mantenimiento del sistema de información ambiental del Distrito Capital”⁹². Por último están los Decretos 61 de 1003 y 561 de 2006. En el primero de ellos se implementa una estrategia de investigación en la que el producto será la información científica que sustentará las acciones encaminadas a cumplir los objetivos propuestos en el PGA. Y en el segundo, asigna la función de “implantar y operar el sistema de información ambiental del Distrito Capital con el soporte de las entidades que producen dicha información”⁹³ a la Secretaría Distrital de Medio Ambiente.

Con lo explicado en este capítulo se aprecia la forma en la cual, las rutinas institucionales ayudan a que el proceso de consolidación de la política pública ambiental de Bogotá se consolide.

⁹¹ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 16 de 1996, artículo 2”. Consulta electrónica.

⁹² Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 786 de 1999, artículo 5 numeral 7”. Bogotá, 1999. Consulta electrónica.

⁹³ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distral 561 de 2006, Artículo 3 literal M. Bogotá, 2006. Consulta electrónica.

4. CONCLUSIONES

Este trabajo identificó los principios generales que estructuran el discurso ambiental a nivel internacional los cuales inspiraron a los dirigentes colombianos para construir un discurso propio que abogara por la preservación, protección y el buen manejo de los recursos naturales renovables y no renovables. Estos principios son la solidaridad intergeneracional, la corresponsabilidad y el compromiso del Estado en el abanderamiento del tema en la esfera pública y privada.

La inclusión de estos principios en el discurso ambiental en Colombia se reflejan en hechos concretos entre los que se encuentran la inserción del término sostenibilidad en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente lo cual evidencia el principio de solidaridad intergeneracional; la posibilidad que se le dio a la comunidad para participar en el proceso de formulación del Plan de Gestión Ambiental (PGA) y el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT), documentos que recogen la visión del Distrito en cuanto a la protección de los recursos naturales y tratamiento ambiental, y que son los documentos rectores de la política pública ambiental en Bogotá; y las múltiples iniciativas formuladas e impulsadas por la Administración Distrital con el fin de establecer los elementos mínimos que construyeran relaciones sostenibles y amigables entre el hombre y la naturaleza de forma tal que el aprovechamiento de los recursos no comprometiera el aprovechamiento de los mismos en tiempos futuros, lo cual obedece al principio de compromiso.

Con base en este análisis es posible reconocer que la sustancia constitutiva de la política pública ambiental se encuentra en los principios ya enunciados los cuales fueron incluidos en la normativa distrital referida al tema.

Como se observa a lo largo del trabajo, el tema ambiental en Colombia empezó a tener gran importancia con la expedición de la Constitución Política de 1991 ya que elevó a derecho constitucional de tercera generación la existencia y goce de un ambiente sano. Por su parte, el tema ambiental en Bogotá alcanzó trascendencia y protagonismo con la creación del Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA) concebido como la entidad rectora del tema ambiental en la Ciudad.

A partir de este momento, el proceso de formulación comenzó y la inclusión del tema ambiental en la agenda de Bogotá fue una constante. La formulación de reglas que direccionaban la acción administrativa del Distrito impulsó el proceso de consolidación y la especificación de procesos de toma de decisiones, de manejo de información, de asignación de autoridad terminaron por hacer sólida la política pública.

Así pues, se identificó que la aprobación de actos administrativos y legales dotaban a la política pública ambiental de los elementos que uno de los teóricos aquí utilizados (Thoenig) identificaban como necesarios para que ésta se consolidara como una política pública sólida que permitiera la consecución de las fases de ejecución y evaluación de la misma.

Pero en el proceso de formulación se encontraron falencias. La primera de ellas hace referencia a la poca participación de la comunidad en este proceso lo que podría complicar la ejecución de la política pública. La segunda tiene que ver con que en cada Plan de Desarrollo se incluye una visión diferente de cómo deben tratarse los recursos naturales generando inestabilidad en el ámbito de aplicación de la norma e incongruencia entre las normas expedidas en un gobierno y las expedidas en otro.

Formulada la política e identificadas las debilidades del proceso de formulación, el reto de la administración distrital consiste en corregir las falencias identificadas, hacer cumplir las normas que rigen el tema ambiental en Bogotá acompañando las acciones con dinámicas de participación comunal y hacer que las normas trasciendan los periodos gubernativos.

Así pues, es posible afirmar que el proceso de formulación consolidó una política pública que aunque tiene debilidades corregibles, permite que las etapas siguientes sean llevadas a cabo y la avanzada ambiental que se adelanta a nivel internacional sea una realidad en el ámbito distrital.

BIBLIOGRAFÍA

Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C.R. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Köln, 1996.

March, James G. y OLSEN, Johan P. *El Redescubrimiento de las Instituciones: La Base Organizativa de la Política*. 1997.

Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Traducido por Francisco Morata. Barcelona: Editorial Ariel S.A, 1992.

Ponce de León, Eugenia; Galán, Francisco Alberto y Uribe, Eduardo. *Gestión Ambiental Nacional y Urbana*. Bogotá: EDITORIAL, 1998.

Rodríguez Becerra, Manuel. *La reforma Ambiental en Colombia*. Bogotá: Fundación FES en coedición con TM Editores, 1998.

Roth, André-Nöel. *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

Salazar Vargas, Carlos. *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 1999.

Artículos en Publicaciones Periódicas Académicas

March, James G. y Olsen, Johan P. "The New Institutionalism: Organizational Factor in Political Life", *American Political Science Review*. No. 3, Vol. # 78, (Sep. 1984): 734-749.

Rivas, José Antonio. "El Neo Institucionalismo y la Revisión de las Instituciones." *Reflexión Política*. No. 9 (Mes Junio. Año 2003): 37-46.

Valencia, Alexander (et al). “Gestión de la contaminación ambiental: cuestión de corresponsabilidad”. *Revista de Ingeniería*. No. 30 (recibido 6 de noviembre de 2009, aprobado 13 de enero de 2010): 90-99.

Otros Documentos

Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo del Medio Ambiente. “Plan de Gestión Ambiental 2001-2009”. Bogotá, 2001.

_____. “Decreto 61 de 2003. Por el cual se adopta el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital”. Bogotá, 2003. Consulta realizada en Marzo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7196>

_____. “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”. Bogotá, 1995. Consulta realizada en Junio de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2393>

_____. “Decreto Distrital 440 de 2001. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Publicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 "BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado”. Bogotá, 2001. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787#0>

_____. “Decreto Distrital 561 de 2006. Por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”. Bogotá,

2006. Consulta realizada en Marzo de 2009. Disponible en la página web:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22588>

“Decreto Distrital 619 de 2000. Por el cual se adopta el plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”. Bogotá, 2000. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769>

“Decreto Distrital 669 de 1990. Por el cual se determinan la composición, funciones y funcionamiento del Consejo Ambiental de Bogotá”. Bogotá, 1990. Consulta realizada en Agosto de 1990. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1950>

“Decreto Distrital 673 de 1995. Por el cual se asignan funciones y se reestructura el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-“. Bogotá, 1995. Consulta realizada en Mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1948>

“Decreto Distrital 786 de 1999. Por el cual se modifica la estructura organización la estructura Organizacional del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA se asignan funciones a sus dependencias y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 1999. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1955>

Asamblea General de Naciones Unidas. “Cumbre de la Tierra + 5”. Nueva York, 1997. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>

“Report of the World Commission on Environment and Development”. 1987. Consulta realizada en Mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>.

Asamblea Nacional Constituyente. “Discursos del Presidente Cesar Gaviria Trujillo en la instalación de la asamblea Nacional Constituyente”. Dairio de la Asmablea Nacional Constituyente No. 1, Bogotá, 1991.

“Proyecto Constitucional del Gobierno Nacional”. Gaceta constitucional No.5, Bogotá 1991.

“Artículos de la Constitución Política de Colombia Aprobados en Primer Debate”. Gaceta Constitucional No. 109, Bogotá, 1991

Concejo de Bogota. “ Ponencia del Honorable Concejal Patricio Samper”. Acta No. 35 de la Comisión de Plan de Desarrollo, Bogota, 1990.

“Acuerdo 6 de 1990. Por medio del cual se adota el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 1990. Consulta realizada en Mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540>

“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”. Bogotá, 1991. Cosulta realizada en Mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7188>

“Acuerdo 9 de 1990. Por el cual se crea el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 1990. Consulta realizada en Noviembre del 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=533>

“Acuerdo 16 de 1996. Por medio del cual se dictan normas de carácter ambiental y se establecen disposiciones informativas”. Bogotá, 1996. Consulta realizada en Junio del 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=511>

“Acuerdo 19 de 1996. Por el cual se adopta el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se dictan normas básicas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente”. Bogotá, 1996. Consulta realizada en Junio de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=506>

“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”. Bogotá, 1992. Consulta realizada en Junio de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7192>

“Acuerdo 61 de 2002. Por el cual se promueve la implementación de talleres permanentes para el aprendizaje de prácticas de reciclaje dentro de una cultura de gestión integral de residuos sólidos”. Bogotá, 2002. Consulta realizada en Agosto de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5122>

“Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para bogotá d.c. 2004-2008 bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Bogotá, 2004. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>

Congreso de la República. “Ley 3 de 1961: Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá”. Bogotá, 31 de Enero de 1961. Consulta realizada en Noviembre del 2009. Disponible en la página web: <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/LEY%203%20DE%201961.htm>

“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”. Bogotá, 1993. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

“Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 1997. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0388_1997.html

Constitución Política de Colombia de 1991.. Bogotá, Legis, 2003.

Director del Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAMA. “Resolución 160. Por la cual se reglamentan los niveles permisibles de emisión de contaminantes producidos por las fuentes móviles con motor a gasolina y

diesel.” Bogotá, Junio 14 de 1996. Consulta realizada en Noviembre del 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1002>

Lemos Simmonds, Carlos. “ Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia”. Gaceta Constitucional No. 21, Bogotá, 1991

Gómez Martínez, Juan y Londoño, Hernando. “Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 9”. Gaceta Constitucional No. 9, Bogotá, 1991.

Instituto de Educación Secundaria “Tierra de Ciudad Rodrigo”. La Carta de la Tierra. Consulta realizada en Marzo del 2009. Disponible en la Página Web www.iestierra.com/ACTIVIDADES/semana%20cultural/carta_tioerra_explicaci%F3n.pdf

Ministerio de Agricultura. “Decreto 2811: Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio”. Bogotá, 18 de Diciembre de 1974. Consulta realizada en Marzo del 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551>

Organización de Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. “Programa 21”. Consulta realizada en Agosto de 2009. Disponible en la página web: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>

Organización de Naciones Unidas - Centro de Información. “Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Méjico, 2000. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: . http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.ehtm

Navarro Wölf, Antonio. "Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 7". Gaceta Constitucional No. 8, Bogotá, 1991.

Flora. "Nuestro Futuro Común". Organización No Gubernamental. Consulta realizada en Marzo de 2009. Disponible en la página web: www.flora.org/sustain/Espanol-/WCED.shtml

Perea, Francisco Antonio. "Legislación Básica Ambiental". Consulta realizada en Marzo de 2010. Disponible en la página web: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/docentes/1596/articles178898_archivo.doc.

Presidente de la República de Colombia. "Decreto 948. por el cual se reglamentan, parcialmente la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 75 del Decreto-Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire". Bogotá, Junio 5 de 1995. Consulta realizada en Noviembre del 2009. Disponible en la página web: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1995/junio/05/dec0948051995.pdf

"Decreto 1600. Por el cual se reglamenta el sistema nacional ambiental, SINA, en relación con los sistemas nacionales de investigación ambiental y de información ambiental". Bogotá, Julio 27 de 1994. Consulta realizada en Noviembre del 2009. Disponible en la página web: <http://www.invermar.org.co/redcostera1/invermar/docs/marcolegal/1.pdf>

"Manual de Organización de la Ramada Ejecutiva del Poder Público". Bogotá, 1983.

“Decreto Nacional 2811 de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. Bogotá, 1974. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: http://www.conif.org.co/docs/decreto2811_1974.pdf

“Decreto 1541 de 1978. Por el cual se reglamenta la parte III del libro II del Decreto Ley 2811 de 1974; «De las aguas no marítimas» y parcialmente la Ley 23 de 1973”. Bogotá, 1978. Consulta realizada en Mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.encolombia.com/medioambiente/hume-acuerdo154178.htm>

“Decreto 2858 de 1981. Por el cual se reglamenta parcialmente el Artículo 56 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y se modifica el Decreto 1541 de 1978”. Bogotá, 1981. Consulta realizada en Mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.paramo.org/portal/files/recursos/DTO28581981.pdf>