



Bogotá Reverdece

Participación, confianza y decisión



MISIÓN HUMEDALES DE BOGOTÁ



MISIÓN PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS HUMEDALES BOGOTÁ

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE HUMEDALES PARA LA REVISIÓN GENERAL DEL POT DE BOGOTÁ

Omar Franco Torres	Director técnico
Gustavo Wilches Chaux	Experto en gobernanza y resolución de conflictos
Constanza Atuesta Cepeda	Experta en asuntos jurídicos y normativos
Nelson Obregón Neira	Experto en gestión integral del recurso hídrico
Gabriela Niño Sicard	Experta en infraestructura verde y planificación urbana
Henry Alterio González	Experto en economía ambiental
Byron Calvachi Zambrano	Experto en ordenamiento territorial
Adriana Camacho	Apoyo técnico y logístico
Diego A. Sáenz	Apoyo técnico y enlace SDA

Contenido

1. Alcance de este documento	3
2. Marco general para las recomendaciones	4
2.1 Enfoque y criterios empleados en la elaboración de las recomendaciones.....	4



SECRETARÍA DE
AMBIENTE



2.2	De las barreras que afectan la gestión de los humedales de Bogotá, algunas tienen estrecha relación con el POT	5
2.3	Se han acumulado unos mandatos de política que exigen una reconsideración de los humedales en el POT	6
2.3.1	Mandatos de la política pública de humedales	6
2.3.2	Mandatos del Acuerdo Distrital 790 de 2020 que declara la emergencia climática	7
2.4	Antecedentes normativos principales	8
2.4.1	Propósitos del Decreto 190 de 2004 frente a los humedales	8
2.4.2	Principales hitos normativos	8
3	Recomendaciones.....	10
3.1	Temas y estructura de las recomendaciones de la Misión de Humedales para la revisión del POT	10
3.2	Recomendaciones.....	10
3.2.1	Recomendaciones sobre la EEP	10
3.2.2	Sistema hídrico y conectividad regional.....	20
3.2.3	Sistema Distrital de Áreas Protegidas	30
3.2.4	Planeación del Manejo de las áreas protegidas y su entorno	34
3.2.5	Delimitación y declaración o redelimitación de áreas protegidas	36
3.2.6	Mecanismos de incorporación armónica de áreas protegidas en POT	39
3.2.7	Cruces entre estructuras del ordenamiento Territorial (SDAP)	44
3.2.8	Competencias en la gestión del SDAP	48
3.2.9	Instrumentos financieros	53

1 Alcance de este documento

El equipo técnico de la Misión de Humedales ha desarrollado una serie de ejercicios que han permitido identificar barreras que limitan la gestión de los humedales del Distrito Capital y ha encontrado la oportunidad de plantear algunos ajustes al Decreto 190 de 2004, como Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente de Bogotá, aprovechando para esto el estado actual del proceso de revisión del POT, que de acuerdo con la Ley 388 de 1997, será evaluado y concertado frente a los asuntos eminentemente ambientales, en este caso por la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) como autoridad ambiental urbana.

De conformidad con la Ley 388 de 1997, en particular el artículo 10 que señala las determinantes del ordenamiento territorial a ser tenidas en cuenta en la elaboración de los POT, en materia ambiental y en particular sobre los ecosistemas estratégicos, este instrumento de ordenamiento tiene como alcance definir las condicionantes ambientales del modelo de ocupación del Distrito, establece las normas y en particular reserva suelos de protección en las clases de suelo urbano, rural y de expansión que se excluyen de la urbanización; define y organiza la Estructura Ecológica Principal (EEP) e incorpora las determinantes ambientales.

Dentro de las determinantes ambientales, se tienen principalmente:

- Las políticas y normatividad nacional en materia ambiental, como la Ley 199 de 1993, la suscripción de la Convención Ramsar adoptada mediante la Ley 357 de 1997, la política nacional de humedales, la política nacional de biodiversidad, entre otras.
- Las determinaciones expedidas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) que en especial pero no exclusivamente están referidas al Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca (POMCA) del Río Bogotá y del Río Guayuriba, así como a otros planes y regulaciones expedidas por esta entidad,
- El Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito adoptado por el Acuerdo 19 de 1996 y modificado por el Acuerdo 248 de 2996, las políticas públicas ambientales distritales incluida de manera especial para este ejercicio la política distrital de humedales,
- Las declaratorias de áreas protegidas distritales adoptadas por el Concejo Distrital y la regulación de áreas protegidas mediante los planes de manejo ambiental expedidos por la SDA.

Finalmente, se reconoce que, al contar el Distrito con un sistema propio de áreas protegidas, administrado por la autoridad ambiental urbana (SDA), el marco que organiza su funcionamiento tiene origen tanto en la normatividad específica ambiental nacional y distrital, como en el POT, habida cuenta de que este permite señalar los suelos de protección, declarar áreas protegidas específicas y establecer un marco general normativo para su conservación.

2 Marco general para las recomendaciones

2.1 Enfoque y criterios empleados en la elaboración de las recomendaciones

La formulación de las presentes recomendaciones persigue sugerir ajustes puntuales al marco del ordenamiento territorial contenido en el POT de Bogotá, pertinentes de acuerdo con el alcance de este instrumento en el contexto de la existencia de otros marcos legales y técnicos que guían la gestión de los humedales del Distrito Capital. En este sentido, las recomendaciones se sustentan de manera fundamental en el análisis de barreras realizado por la Misión, el cual identificó limitantes de tipo técnico (urbanístico, ecológico e hidrológico), financiero, legal y de gobernanza, encontrando que varias de estas tienen un origen o una posibilidad de corrección en las disposiciones del POT. Se advierte en este punto que dentro de este enfoque se busca racionalizar el alcance del POT en materia de regulación ambiental, toda vez que el Distrito Capital cuenta con un marco legal propio para las áreas protegidas del orden distrital y que estas cuentan con instrumentos particulares que permiten regular su manejo específico.

Este enfoque de acupuntura, que apunta a ajustes específicos en los puntos neurálgicos del POT que explican parcialmente las barreras, se complementa además con un enfoque de alternativas y un enfoque de gradualidad. De manera general, las recomendaciones plantean diferentes caminos alternativos o complementarios, para la implementación de medidas tanto en el POT como en instrumentos reglamentarios o inclusive en otros instrumentos legales y técnicos, en particular la normatividad distrital para el sistema de áreas protegidas o la política pública de humedales, entre otros.

En línea con lo anterior, se ha adoptado como herramienta unas fichas que permiten registrar los sustentos, alcances y explicación de las alternativas de recomendación para cada una de las temáticas abordadas en relación con el POT, y pueden ser tenidas en cuenta por la SDA como autoridad ambiental, en lo que se considere adecuado y pertinente, en el proceso de concertación previsto por la Ley 388 de 1997 y a futuro en la implementación del POT y en los ajustes normativos de los demás instrumentos señalados.

Con respecto al contenido mismo de las recomendaciones que se recoge en las mencionadas fichas, los criterios técnicos que guían su elaboración se enlistan a continuación:

- Asumir el proceso de construcción del POT en el marco de un estado de emergencia climática declarado y vinculante, adoptado por el Acuerdo Distrital 790 de 2020 y el cual constituye una determinante para el ordenamiento.
- Atender problemáticas identificadas como barreras para la gestión integral de los humedales, que puedan ser resueltas en el POT.
- Materializar el enfoque prevalente para el manejo de los humedales definido en la Política Pública Distrital de Humedales expedida mediante el Decreto 624 de 2007, que constituye un acuerdo público de visiones, vigente y apropiado por la ciudadanía.
- Construir sobre lo construido, de modo que se prevenga una regresividad sustancial en las decisiones en materia ambiental que están contenidas en el POT.

- Generar rutas para transitar hacia el cambio. De lo formal a lo sustancial.
- Racionalizar los contenidos mínimos a ser incorporados en el POT, que permitan contar con un marco claro para prevenir el deterioro de las áreas de conservación, pero también permitan un manejo adaptativo ante los efectos del clima, tanto en las áreas de humedal como en su entorno.
- Comprender la complementariedad del POT con otros instrumentos en la gestión de los humedales.
- Integrar las dimensiones del conocimiento presentes en el equipo de la Misión.

2.2 De las barreras que afectan la gestión de los humedales de Bogotá, algunas tienen estrecha relación con el POT

Los problemas que afectan la gestión de los humedales están interconectados. Las barreras identificadas por la Misión están fuertemente relacionadas entre sí y de manera importante, varias de ellas se relacionan con el POT. Las barreras señalan una deficiente alineación de enfoques, una insuficiente base de conocimiento, un vacío normativo e instrumental sobre la función amortiguadora del entorno de las áreas protegidas, una visión poco sistémica de las áreas protegidas en el POT vigente, entre otras, que se pueden desglosar de la siguiente manera:

- Escasa o nula incorporación de lineamientos definidos en la declaratoria de emergencia climática Acuerdo 790 de 2020, en la conceptualización de la EEP
- Confusión conceptual en la definición de los elementos conformantes de las áreas hídricas, que son parte esencial de la EEP
- Ausencia de medidas y estrategias para la conectividad y transición del ecosistema con el resto de la EEP y la ciudad, en emergencia climática.
- Deficiente alineación de enfoques técnicos, conceptuales y jurídicos que direccionan la gestión de los humedales en el Distrito Capital. Ausencia en la definición de una identidad común para los humedales que permita armonizar los diferentes objetos epistemológicos que se han considerado a la fecha. Esto es, humedal como ecosistema, como parque ecológico, área protegida y como objeto jurídico de planificación y manejo; e incluso como parte de una estrategia ante la declaratoria de emergencia climática en el Distrito.
- Incompatibilidad en los criterios de delimitación de las áreas a someter a un manejo especial, atendiendo a la superposición de enfoques técnicos, conceptuales y jurídicos distintos.
- Deficiente alineación de enfoques técnicos, conceptuales y jurídicos que direccionan la gestión del Sistema Distrital de Áreas Protegidas (SDAP), y de los PEDH en particular.
- Deficiente reconocimiento de las sinergias que exige la planificación y gestión de las áreas distritales como áreas protegidas, parte de un Sistema Distrital de áreas protegidas, de un complejo y de la estructura ecológica principal.
- Insuficiencia en la definición de elementos esenciales para las áreas protegidas distritales (objetivos específicos de conservación, categorías de manejo, administración y manejo). Desarticulación del SDAP con el SINAP.
- Insuficiente claridad en la definición de los criterios, el proceso y los procedimientos para la declaración y delimitación de nuevas áreas protegidas distritales o la

redelimitación de las existentes, así como los efectos de su incorporación en el ordenamiento territorial.

- Inflexibilidad en la norma estructural del POT que define las áreas de protección, conservación y en general las que conciernen al medio ambiente, que restringe la posibilidad de modificar la delimitación del suelo de protección (por adición o sustracción) por fuera del proceso de revisión general del Plan.
- Incertidumbre sobre el procedimiento para incorporar en la norma urbanística y la cartografía oficial del POT la delimitación y declaratoria de nuevas áreas protegidas o la redelimitación de las existentes, que se den con posterioridad a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Conflictividad en la propiedad y tenencia de la tierra en los Parques Ecológicos Distritales de Humedal.
- Deficiente ordenación de competencias relacionadas con la gestión de las áreas protegidas Parque Ecológico Distrital de humedal.
- Inexistencia de un instrumento o procedimiento para solucionar la superposición de elementos principales de la estructura funcional y de servicios sobre áreas de la EEP, en especial humedales, a pesar de que ambas estructuras están adoptadas en el POT con los trazados sobrepuestos.
- Insuficiencia de los permisos ambientales aplicables según la normatividad nacional (D. 1076 de 2015) para evaluar integralmente el impacto de las obras viales urbanas sobre humedales y permitir una decisión que con información suficiente permita prevenir el deterioro de los atributos del ecosistema.

2.3 Se han acumulado unos mandatos de política que exigen una reconsideración de los humedales en el POT

2.3.1 Mandatos de la política pública de humedales

La política pública de humedales del Distrito Capital busca con sus objetivos atender la alta pérdida de los ecosistemas de humedales de Bogotá para el desarrollo sustentable de la ciudad y la región. Esta política constituye un acuerdo común para hacer de los humedales una red de áreas naturales protegidas con objetivos primordiales asociados a la restauración y la preservación. Desarrolla una visión sistémica sobre los humedales y reconoce tres tipos de humedal: montaña, ladera y planicie o sabana.

Desde los objetivos, se identifica que persigue, de cara al ordenamiento territorial:

- Fortalecer y regular las relaciones entre sociedad y ecosistemas de humedad, y regular el uso público de los valores de los humedales (servicios ambientales).
- Conservar la estructura y función, y recuperar dinámicas y atributos de estos ecosistemas.
- Regular la cantidad y calidad de agua en los humedales.

Entre las medidas planteadas:

- Planteó la necesidad de revisar las disposiciones del POT frente a los humedales.
- Declarar áreas protegidas es la principal (no única) estrategia de conservación.

- Propuso desarrollar un Plan Estratégico de implementación para la recuperación ecológica de los humedales.

2.3.2 Mandatos del Acuerdo Distrital 790 de 2020 que declara la emergencia climática

El Acuerdo adoptado establece una serie de mandatos que implican acciones concretas de parte de la Administración y de las que se desprenden algunos aspectos necesarios a considerar en el POT:

Mandato Uno. Ordenamiento territorial alrededor del agua y los socioecosistemas:

- Emergencia climática, determinante ambiental del ordenamiento.
- Restaurar el ciclo hidrológico

Mandato Dos. Protección de la Estructura Ecológica Principal y la biodiversidad:

- Formular un Plan Marco para la Gestión del Sistema Distrital de Áreas Protegidas y EEP. Incluye declaratorias, figuras de manejo, gestión y financiación, etc. (a 31 de diciembre).
- Formular y ajustar los planes de manejo de áreas protegidas.
- Formular planes de recuperación de la conectividad ecológica entre humedales, ríos, quebradas, reservas ambientales y parques.

Mandato Diez. Ecourbanismo y construcción sostenible para un territorio resiliente que se adapta y mitiga el cambio climático

2.4 Antecedentes normativos principales

2.4.1 Propósitos del Decreto 190 de 2004 frente a los humedales

El POT vigente estableció una serie de disposiciones que se toman como antecedente y puntos de partida para las presentes recomendaciones:

- Planteó la idea de conformar una Estructura Ecológica Principal Regional que, si bien escapa al alcance del POT, se concibió como soporte para determinar el modelo de ocupación territorial, con el fin de asegurar la oferta de bienes y servicios ambientales atendiendo las potencialidades y limitaciones biofísicas y socioeconómicas del territorio.
- Definió la Estructura Ecológica Principal Distrital (EEP) con el propósito de Sostener y conducir la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio del D.C, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, y dotar al mismo de bienes y servicios ambientales para el desarrollo sostenible. Estableció como componentes, el Sistema Distrital de Áreas Protegidas, los Parques Urbanos, los Corredores Ecológicos y el Área de Manejo Especial del Río Bogotá.
- El Sistema Distrital de Áreas Protegidas tiene como fin restaurar y preservar muestras representativas de los ecosistemas propios de Bogotá que prestan servicios ambientales.
- El Sistema Hídrico, por su parte, que también hace parte de la EEP, aunque no como fue definido con claridad dentro de sus componentes, busca optimizar los servicios y valores ambientales asociados al ciclo hidrológico y los ecosistemas acuáticos.
- El POT definió además una interrelación del Sistema de Espacio Público con la EEP, puesto que este se planteó para garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medio ambientales.
- La EEP, en particular los humedales, tienen una relación estrecha y poco clara con el Sistema de Alcantarillado Pluvial y Sanitario, el cual tiene como propósito drenar las aguas lluvias y conducir las aguas residuales.
- De otro lado, el POT estableció, de acuerdo con lo planteado por la Ley 388 de 1997, el Suelo de Protección, para restringir la urbanización de los suelos por condiciones de riesgo o ambientales o para reservar áreas para el tratamiento y saneamiento básico.

2.4.2 Principales hitos normativos

De la línea de tiempo realizada en el diagnóstico jurídico de barreras, se pueden destacar algunos momentos clave que inciden en las presentes recomendaciones:

- Acuerdo 19 de 1996 que dio pie al Sistema Distrital de Áreas Protegidas y definió las categorías de manejo antes del POT del año 2000. Modificado por el Acuerdo 248 de 2006.
- Decreto 619 de 2000 que adoptó el primer POT y definió la EEP, el Sistema Distrital de Áreas Protegidas y declaró 12 áreas como Parque Ecológico Distrital de Humedal (PEDH).

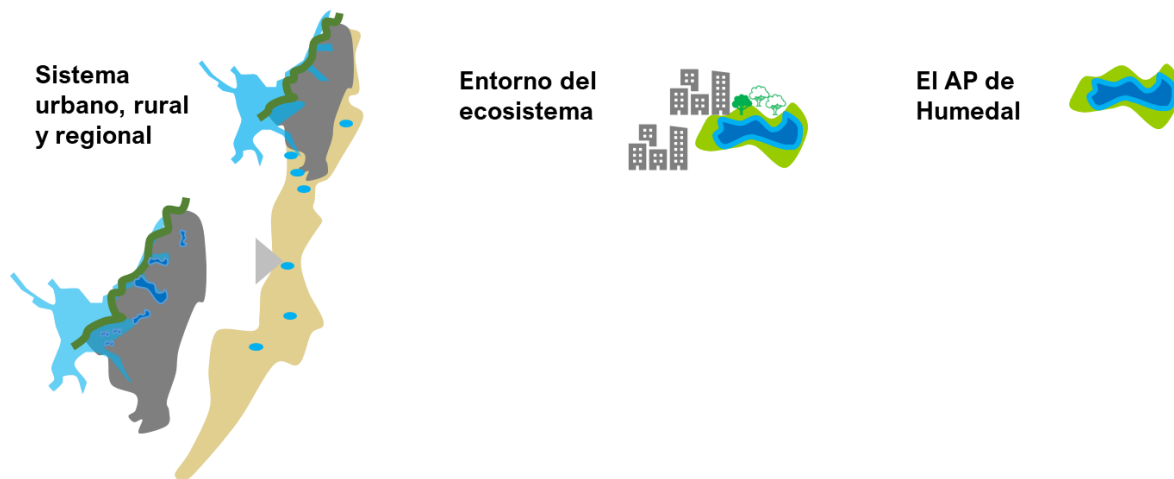
- Decreto 190 de 2004 que compila el Decreto 619 de 2000 y el Decreto 469 de 2003.
- Decreto 062 de 2006 que adoptó mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración de planes de manejo ambiental para los humedales dentro del perímetro urbano de Bogotá y estableció atribuciones y competencias (posterior al Acuerdo de reforma administrativa del Distrito).
- Decreto 624 de 2007 que adoptó la Política de Humedales del Distrito Capital.
- Decreto 364 de 2013 que adoptó la Modificación Excepcional de Normas Urbanísticas del POT, posteriormente suspendido y declarado nulo.
- Acuerdo 790 de 2020 que declara la Emergencia Climática en el Distrito Capital.

3 Recomendaciones

3.1 Temas y estructura de las recomendaciones de la Misión de Humedales para la revisión del POT

Revisados los antecedentes y las barreras para la gestión de los humedales, en relación con el POT, se plantea la siguiente organización de temáticas para las recomendaciones, que pretende abarcar en orden desde los componentes más generales en el territorio y transversales del POT, hasta los aspectos más puntuales:

1. Estructura Ecológica Principal
2. Sistema hídrico y conectividad regional
3. Sistema Distrital de Áreas Protegidas
4. Planeación del Manejo de las áreas protegidas y su entorno
5. Delimitación y declaración o redelimitación de áreas protegidas
6. Compensaciones y mecanismos para delimitación y declaración de áreas protegidas o redelimitación de las existentes
7. Cruces entre estructuras del ordenamiento Territorial (SDAP)
8. Competencias en la gestión del SDAP
9. Instrumentos financieros



3.2 Recomendaciones

3.2.1 Recomendaciones sobre la EEP

Tema	
Descripción del problema	<p>Escasa o nula incorporación de lineamientos definidos en la declaratoria de emergencia climática Acuerdo 790 de 2020, imprecisiones en la conceptualización de la EEP y en particular en la definición de la categoría de AP de los humedales del Distrito, en el POT ¿Cómo implementar lineamientos y estrategias acordes con el manejo adaptativo?</p> <p>Confusión conceptual en la definición de los elementos conformantes de las áreas hídricas, que son parte esencial de la EEP, particularmente en la delimitación de las áreas aferentes, respecto a lo que significa: ronda hídrica, ronda hidráulica, zona de manejo y preservación ambiental, faja paralela, las normas que definen cada elemento, el régimen de usos y los criterios para su materialización en terreno, no solo en el caso de los humedales, sino para todos los elementos del sistema hídrico en general.</p> <p>Desde la hidráulica, se tienen tres premisas fundamentales: (1) La gestión integral de los humedales reconoce la importancia del proceso de delimitación de los humedales dentro de la fase de caracterización o evaluación (o incluso dentro de la primera fase de inventario); (2) la delimitación es un proceso previo a la tercera fase de manejo (que incluye los planes respectivos); y (3) el acotamiento de rondas hídricas debe articularse dentro del proceso de delimitación de humedales. En relación a esta última recientemente el MADS promulgó la Resolución No. 0957 del 31 de mayo de 2018 por la cual se “Adopta la guía técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia y se dictan otras disposiciones. Dos consideraciones relevantes de esta Resolución: (1) el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 (PND) establece que, a las CAR, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales les compete el acotamiento de la ronda hídrica que comprende: (a) Faja paralela a los cuerpos de agua (Art. 83 del Decreto Ley 2811 de 1974); y (b) Área de protección o conservación aferente. (2) El decreto 2245 de 2017 reglamentó lo anterior y adicionó al Decreto 1076 de 2015 que la ronda hídrica comprende la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de 30 m de ancho, así como el área de protección o conservación aferente conforme lo disponga la GUÍA TÉCNICA DE CRITERIOS PARA EL ACOTAMIENTO DE RONDAS HÍDRICAS EN COLOMBIA</p> <p>Incompatibilidades y dualidad, presentadas entre las tres categorías que definen los humedales en la ciudad como áreas protegidas y parte de la EEP, como lagunas para el manejo de pondajes en su condición de ser parte del sistema hídrico y particularmente del sistema de alcantarillado sanitario y pluvial de la ciudad y como componentes del espacio público urbano en su categoría actual de Parques Ecológicos, con un régimen de usos para cada condición que presenta incompatibilidades entre sí.</p>

	<p>Confusiones entre lo que corresponde desarrollar desde el POT respecto al manejo de las AP de humedales y lo que se debe desarrollar desde otros instrumentos de planeación como los FuPMA.</p> <p>Falta de definición y descripción precisa de los atributos ecosistémicos de estructura, composición y funcionalidad que caracterizan a los ecosistemas de humedales de esta región biogeográfica, incorporados a las AP del Distrito y que se les defina como ecosistemas con un ALTO POTENCIAL de restauración, en tal sentido se requiere cuantificar con precisión las series ecohidrológicas y sus formaciones biológicas asociadas a las franjas acuáticas y semiacuáticas, incluidas las comunidades faunísticas y florísticas que constituyen la biodiversidad objeto de recuperación y de conservación, de éstas áreas y en cumplimiento de las directrices establecidas en la Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos (PNGIBSE) y la Política para la gestión de la conservación de la biodiversidad en el Distrito Capital. Siendo en tal sentido necesario igualmente describir dentro de las series de las formaciones biológicas potenciales que son características de los humedales, las franjas terrestres, ubicadas en la zona de manejo y preservación ambiental y como parte de ellas las comunidades de vegetación y fauna potencial que le son propias. Las recomendaciones dadas por la política nacional de gestión del suelo, que considera el suelo de la franja terrestre como parte fundamental del ecosistema de humedal, también deben ser incluidas, siguiendo además las recomendaciones del protocolo de recuperación y rehabilitación de humedales en centros urbanos de la Secretaría Distrital de Ambiente, que define la necesidad de restaurar el suelo como parte integral e indivisible de los ecosistemas de humedales en la que se determina que su uso principal debe ser el de restaurar los bosques originales que allí existieron.</p> <p>De igual manera, no están incorporados dentro de las áreas protegidas los humedales de montaña, tanto de páramo y subpáramo como de ladera del Distrito, sus diferentes mosaicos bióticos asociados, dentro del sistema de áreas protegidas distritales, aunque la mayor parte de ellos ya se encuentran formando parte del Parque Nacional Natural de Sumpaz o de la Reserva Regional de los cerros orientales, sin embargo subsisten algunos conjuntos de humedales hacia las laderas de la subcuenca del Tunjuelo, al sur de la capital, que no están incorporados, pero que eventualmente podrían entrar a formar parte de la media luna verde del sur de la ciudad; todos ellos formando parte fundamental de los nacimientos de las subcuencas de los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo e incluso del río Torca, esenciales en la regulación hídrica de las subcuencas urbanas y en consecuencia importantes estabilizadores del clima local y del ciclo hidrológico regional, medianamente caracterizados en el DTS de la Política Distrital de Humedales, todos destacados objetos de conservación Distrital, por ser además parte fundamental de páramos, subpáramos y laderas, en las áreas periurbanas del Distrito Capital.</p>
Tema de recomendación	Recomendación sobre la organización de la Estructura Ecológica Principal y precisiones y/o ampliaciones del sistema hídrico Distrital

	(Humedales de montaña como parte esencial de las subcuencas urbanas)					
Ubicación en el instrumento						
Alcance del ajuste propuesto	Ajuste al POT	Si	Exclusión del POT	Parcial	Otro (cuál)	Acuerdo 248, Planes de Manejo
Justificación	<p>Inadecuada gestión del recurso hídrico al interior de la ciudad particularmente el manejo de las aguas residuales y lluvias a través del sistema hídrico y sistema de alcantarillado, tanto pluvial como sanitario, ha afectado directamente el estado de los ecosistemas estratégicos como los humedales (EAB, 2006); creándose incompatibilidades con la categoría de AP de la que hacen parte y en consecuencia de la EEP, que se ha definido como el soporte del medio de vida e interacciones con el territorio que mantienen la vida de los habitantes de la ciudad y no reducir su enfoque únicamente a un componente del entorno ambiental urbano, particularmente cuando se prioriza su valoración paisajística, sobre los valores ecológicos que ellos mantienen (Maldonado, 2001).</p> <p>Las ausentes, confusas o escasas definiciones del POT respecto a la gestión en los ecosistemas de humedales con relación a las consideraciones dadas en los instrumentos de política pública, donde es clara la prioridad que debe orientar la gestión de los humedales como ecosistemas con una notable biodiversidad asociada, y no de las funciones de los humedales como elementos para el drenaje urbano o como elementos del espacio público, y en particular en lo relacionado con los siguientes aspectos:</p> <p>Desde el año 2009 ya la Secretaría Distrital de Ambiente evidenciaba tal situación expresándola de la siguiente forma:</p> <p>Aunque la EEP de Bogotá, constituye el sustrato base para el ordenamiento de la ciudad; se presentan situaciones de tensión con las estructuras (Socioeconómica y Espacial - Funcional y de Servicios) dificultando que las áreas conformantes, como los humedales, no se conserven y/o recuperen adecuadamente; es decir, que lo planteado en el POT respecto de la EEP resulta de difícil aplicación por falta de mecanismos de resolución de tensiones frente a los desarrollos de infraestructura emprendidas por el mismo Distrito. Se reconoce que el Sistema de Espacio Público, no se encuentra adecuadamente articulado ni incorporado en el Plan Maestro de Espacio Público, y la pretensión de generar apropiación ciudadana al interior de las áreas protegidas y en el desarrollo de mecanismos económicos para su sostenibilidad.</p> <p>Incluso refiere el mismo documento, que ni siquiera están incorporados a la EEP elementos de gran importancia ecosistémica como páramos, subpáramos, lagunas, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos, y por lo tanto los humedales de carácter rural, aunque algunos, ya hacen parte de áreas protegidas; siendo evidente que el POT no se hace una declaración explícita sobre la pertenencia de la EEP del Distrito a la EER.</p>					

De otra parte, también es evidente la desarticulación del POT en relación con otros instrumentos de planeación esenciales para la gestión en la EEP como por ejemplo la política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos de nivel nacional, de superior jerarquía que la Distrital, en la cual respecto a la consolidación de las áreas protegidas, refiere que debe ser “un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado” y respecto al balance que debe direccionar el entendimiento y gestión de estos ecosistemas, en lo que significa su preservación, uso sostenible, generación de conocimiento y restauración de la biodiversidad, como principal elemento estructurador de los procesos de ordenamiento territorial, en especial para suministrar servicios ecosistémicos y proporcionar bienestar humano, y en el mejoramiento de su capacidad de resiliencia, que les permita absorber disturbios ante los cambios y potencializar su capacidad para mantener su función, identidad y retroalimentación, una vez hayan sido restaurados adecuadamente (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012).

Respecto a la política para la gestión sostenible del suelo y las consideraciones de éste como parte esencial de los ecosistemas de humedales, que para el caso de los humedales de Bogotá, tuvieron su origen bajo condiciones de elevados niveles de agua freática (van der Hammen, 1998 y 2003), y en razón a que durante su historia de degradación y deterioro fueron condenados por varias décadas a ser sumideros de contaminación hídrica, receptores de escombros y de residuos de todo tipo, siendo sus suelos periféricos durante siglos objeto de prácticas de agricultura y pastoreo intensivos, que causaron drásticas compactaciones y transformaciones, para su posterior priorizaron como predios de expansión urbana (Secretaría Distrital de Ambiente, 2008), es fundamental iniciar procesos que conduzcan a la gestión sostenible del suelo en los humedales, considerando e incorporando los lineamientos y directrices dadas en la política nacional para la gestión integral del suelo.

Ahora, en lo que respecta a la emergencia climática, en el marco del Acuerdo 790 de 2020, se requiere como acción urgente que la mitigación y adaptación al cambio climático debe ser el centro de todas las decisiones, estrategias e instrumentos de planeación del territorio, frente a lo cual, se requiere prioritariamente aumentar la resiliencia y capacidad de adaptación del territorio ante los inminentes efectos de la crisis climática en el Distrito, reconociéndose al agua como elemento ordenador del territorio y en tal sentido el mandato uno del Acuerdo se define como determinante ambiental que los instrumentos de ordenamiento y planeación territorial deben considerar prioritario el respeto y la protección de los espacios del agua y la EEP, para incrementar la resiliencia socio-ecosistémica de la ciudad-región y enfrentar los efectos del cambio climático.

En el marco del decreto es igualmente importante adelantar acciones de restauración del ciclo hidrológico mediante acciones de reforestación y

	<p>restauración ecológica, conservación, implementación de SUDS, etc., igualmente se hace urgente la descontaminación de las fuentes hídricas, garantizar la conectividad y la recuperación de los servicios ecosistémicos.</p> <p>Es fundamental tener claridad sobre los alcances del POT y en tal sentido es importante tener en cuenta el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 que define los determinantes del Ordenamiento Territorial y el Decreto 1077 de 2015, especialmente en lo que respecta al ciclo de planeación PHVA (planear, hacer, verificar y actuar) que se propone para la elaboración de los POT y que en materia ambiental el POT es el espacio donde se define el modelo de ocupación del territorio, la incorporación de la prevención y reducción del riesgo y se desarrolla el tema de los servicios públicos, en particular la disponibilidad del recurso hídrico para el desarrollo de actividades económicas del territorio y se definen los instrumentos de gestión y financiero para operativizar el POT, en especial en cuanto a la posibilidad de obtener suelos públicos o convertir suelos privados en suelos de uso público.</p> <p>La velocidad -y la incertidumbre en cuanto a sus implicaciones- con que está avanzando la crisis climática y con que pueden ocurrir incrementos de la vulnerabilidad del territorio, exigen, como se ha indicado antes, que el POT no se convierta en una camisa de fuerza paralizante, sino que permita hacer ajustes muy bien sustentados, pero ágiles, para garantizar la adaptación del territorio, y en este caso de los humedales, a las circunstancias emergentes.</p> <p>El desconocimiento de las series biológicas hídricas (formaciones, biotipos, fisiotipos, poblaciones, comunidades), que conforman la biodiversidad de los humedales de planicie, ladera y paramo, requieren ser reconocidas e incorporadas con claridad y precisión a las directrices de planeación, manejo y administración de estos ecosistemas incluidas en las recomendaciones del POT a todas las escalas de la biodiversidad paisajes, hábitats, comunidades, poblaciones, especies y genes, particularmente las referidas a los procesos de restauración y/o rehabilitación de estos ecosistemas, como uno de los principales objetivos a alcanzar en la conservación.</p>
Aclaraciones	
Aclaraciones sobre el marco legal (si aplica)	<p>Normas que definen los determinante y alcances del POT son importantes de considerarse. Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015.</p> <p>La política de humedales de Bogotá (Dec. 624 de 2007) considera como principal problema la alta pérdida de los ecosistemas de humedales de Bogotá para el desarrollo sustentable de la ciudad y la región y se formuló participativamente sobre un acuerdo colectivo para hacer de los humedales una red de áreas naturales protegidas cuyos objetivos primordiales están asociados a la restauración y la preservación. La política pública hace unos planteamientos a considerar en el POT:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene una comprensión sistémica de los humedales, reconociendo los varios tipos de humedales y su articulación regional - Busca fortalecer y regular las relaciones entre sociedad y ecosistemas de humedal, y regular el uso público de sus valores. - Conservar su estructura y función, y recuperar dinámicas y atributos - Regular la cantidad y calidad de agua en los humedales. - Ajustar las disposiciones del POT frente a los humedales. - Declarar áreas protegidas es la principal, pero no única estrategia de conservación. - Generar un plan estratégico de implementación para la recuperación ecológica de los humedales. <p>El Acuerdo de emergencia climática (Acuerdo 790 de 2020) adoptó unos mandatos, algunos necesarios a considerar en la revisión del POT:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mandato 1 - Ordenamiento territorial alrededor del agua y los socio-ecosistemas: Estableció la emergencia climática como determinante del ordenamiento y busca que se restaure el ciclo hidrológico. Para el POT significa incluir variables técnicas de cambio y variabilidad climática en aspectos como la gestión de riesgos, las delimitaciones de rondas, áreas protegidas, y en general en la EEP. - Mandato Dos - Protección de la Estructura Ecológica Principal y la biodiversidad: Se debe formular antes del 31/12/2021 un Plan Marco para la gestión del SDAP y la EEP que incluya declaratorias, figuras de manejo, gestión, financiación, etc. Implica que las estrategias e instrumentos de la EEP y el programa de ejecución del POT se articulen a este plan marco. Formular y ajustar los planes de manejo de áreas protegidas. En POT significa criterios para los PM y su ruta de actualización. Formular planes de recuperación de la conectividad ecológica entre humedales, ríos, quebradas, reservas ambientales y parques. Esto implica una ruta, incentivos y compensaciones en la norma urbana. - Mandato Diez - Ecurbanismo y construcción sostenible para un territorio resiliente que se adapta y mitiga el cambio climático. O sea que el POT y sus reglamentarios deben incorporar criterios de ecurbanismo enfocado en adaptación y mitigación. <p>Finalmente, el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 consideró una serie de acuerdos programáticos como el Pacto por los Humedales que implican revisar, entre otros temas, el desfase entre el régimen de usos de los PEDH en el POT, la política pública y los planes de manejo.</p>
Aclaraciones sobre el marco técnico (si aplica)	Es evidente que las incompatibilidades y conflictos existentes entre las estructuras Socioeconómica y Espacial - Funcional y de Servicios con la Estructura Ecológica requieren del desarrollo de instrumentos que contribuyan a dilucidar tal problemática y también se hace necesario articular las consideraciones particulares de las políticas ambientales (del recurso hídrico, de biodiversidad, del suelo, etc.) con el POT y en especial fortalecer la prevalencia de la importancia ecológica y de la biodiversidad sobre las demás.

Del documento “METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DEL CAUDAL AMBIENTAL EN EL RÍO BOGOTÁ” que soporta la resolución 2130 2019 del MADS por la cual se expide la metodología para la estimación del caudal ambiental en el río Bogotá se extraen los siguientes apartes (pp 59):

- La información primaria y secundaria recopilada durante la Fase 1 deberá ser consolidada por la Autoridad Ambiental, con el fin de **definir el objetivo ambiental o la condición ecológica** que se pretende alcanzar en el cuerpo de agua. Este paso es de especial interés para la aplicación del resto de la metodología, pues a partir del objetivo trazado se definirá la necesidad o no de estimar el régimen hidrológico en condiciones naturales, y se seleccionarán las métricas de interés más apropiadas para cada caso en particular.
- El **objetivo ambiental o condición ecológica del cuerpo de agua estará asociado a la prestación de algún (o algunos) servicio (s) ecosistémico (s)** en particular. En el caso de servicios ecosistémicos de soporte o regulación, éstos se relacionan con estrategias ambientales para el logro de la preservación o restauración del régimen natural de flujo. **En el caso de servicios ecosistémicos de aprovisionamiento o culturales, éstos se relacionan con los principales usos para el abastecimiento de las demandas de los diferentes sectores usuarios incluidos aquellos usos relacionados con la percepción, recreación, ritos.**
- Lo anterior se relaciona con los objetivos ambientales o la condición ecológica del cuerpo de agua definidos por la Autoridad Ambiental en el marco de los instrumentos de planificación o administración del recurso hídrico existentes, que tienen una intrínseca relación con los usos actuales y potenciales del agua, los cuales pueden ser la preservación de flora y fauna (preservando o restaurando los ciclos biológicos de las especies acuáticas o de la ribera), agua para consumo humano y doméstico, agrícola, pecuario, recreativo, industrial, estético y demás usos percibidos por los humanos (al respecto ver artículos 2.2.3.2.7.1., 2.2.3.2.7.6. y 2.2.3.3.2.1. del Decreto 1076 de 2015).
- **Para el establecimiento del objetivo ambiental o condición ecológica del cuerpo de agua se deberán tener en cuenta los objetivos contenidos en instrumentos de planificación del recurso hídrico en los que se contemplen escenarios futuros para el cuerpo de agua.** Particularmente, se deberán considerar los servicios ecosistémicos que se hayan priorizado en instrumentos de escala regional como los Planes Estratégicos de la Macrocuenca, o los usos y objetivos de calidad establecidos para el corto, mediano o largo plazo en instrumentos como el PORH. En caso de no contar con ninguno de dichos instrumentos para un cuerpo de agua en particular, la Autoridad Ambiental deberá definir el objetivo ambiental a partir de los usos del agua actuales y potenciales.

	<ul style="list-style-type: none"> • Es importante aclarar que, si bien el objetivo ambiental o condición ecológica del cuerpo de agua estará asociado a la prestación de algún (o algunos) servicio (s) ecosistémico (s) en particular, dicho objetivo no implica la prohibición de la prestación de servicios ecosistémicos diferentes a los priorizados en cada tramo del cuerpo de agua. En otras palabras, la priorización de un servicio ecosistémico implica que el objetivo ambiental corresponde al mantenimiento del régimen de caudales requerido para la prestación del mismo, permitiendo la prestación de servicios ecosistémicos diferentes al priorizado en el tramo, siempre que dicha prestación no genere alteración en los atributos del régimen requeridos para el cumplimiento del objetivo definido.
Alternativas de recomendación	
Recomendación 1	<p>Es fundamental incorporar lineamientos y mandatos dados en el Acuerdo 790 de 2020, que declara la emergencia climática en lo referente a colocar al cambio climático como el centro de todas las decisiones y en desarrollar el mandato de aumentar la resiliencia y capacidad de adaptación del territorio en los ecosistemas de humedales y en el reconocimiento del agua como ordenador del territorio, lo que significaría que el conflicto evidenciado entre las estructuras Socioeconómica y Espacial - Funcional y de Servicios con la Estructura Ecológica Principal, debe privilegiarse en el documento del POT, a favor de la conservación de la biodiversidad, como principal elemento estructurador de los procesos de ordenamiento territorial.</p> <p>Frente a la propuesta de ajuste a la EEP que hasta el momento ha planteado la SDP, se hacen las siguientes consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La consideración de las variables climáticas en el marco de la Emergencia declarada en el Acuerdo 790 de 2020, implica evidenciar este enfoque en la formulación del POT, en particular en la EEP. Esto implica considerar esta estructura como una oportunidad para generar soluciones basadas en la naturaleza, ante la crisis climática. <p>Por lo anterior, se recomienda que la definición de la EEP, con respecto al Decreto 190 de 2004, incorpore su función básica frente a la adaptación, aportando espacios para proteger y conducir la biodiversidad, generar servicios ambientales y fortalecer la resiliencia territorial. En todo caso, las áreas de la EEP tienen una función primaria de protección ecosistémica.</p> <p>En línea con lo anterior, genera confusión el planteamiento de Áreas con Función de Resiliencia Climática como elementos ajenos a la EEP (aunque complementarios) y que no constituyen suelo de protección. Se considera por parte de la Misión, que se genera una percepción sobre que la adaptación a los efectos del clima se da sólo en unas áreas. Se recomienda reorientar la denominación y función de estas áreas, o considerarlas como estrategia, como programa, o como solución normativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si bien se ha planteado en ocasiones anteriores la idea de contar con unos elementos que complementan la Estructura Ecológica

Principal y que no deben ser necesariamente suelo de protección (otros POT de ciudades de Colombia lo han considerado), en el marco del Acuerdo 790 de 2020 se considera necesario explicitar que las áreas que complementen la EEP deben cumplir funciones de conectividad entre ecosistemas, de restauración del ciclo hídrico y en particular de complementación de las medidas de los planes de manejo de las áreas protegidas.

- En materia de áreas protegidas, la organización propuesta debe reorientarse, de modo que el primer componente “ÁREAS PROTEGIDAS E INICIATIVAS DE CONSERVACIÓN IN SITU: NACIONALES, REGIONALES Y DISTRITALES”, no elimine el concepto del Sistema Distrital de Áreas Protegidas ligado al marco legal distrital (el cual debe fortalecerse con la revisión del Acuerdo 248 señalado en fichas anteriores). Se corre el riesgo de considerarlas como una sumatoria de áreas, en lugar de la visión sistémica del SDAP y de la Política de Humedales del Distrito.
- En materia de “ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOSISTÉMICA”, se extraña la no consideración de áreas de humedales (no parece suficiente con la identificación de lagunas y lagos). Comprendiendo la posible alerta que esto genere, debe recordarse que los ecosistemas de humedal tienen diferentes estrategias de conservación, algunos como áreas protegidas y otros únicamente dentro del sistema hídrico. Se hace necesario, como se plantea en la recomendación del sistema hídrico, incorporar la definición de humedal y generar un mandato para la actualización de la identificación del sistema hídrico.
- En materia de precisión de los suelos de protección, incorporar como norma estructural, el procedimiento de actualización de la cartografía de suelos de protección como resultado de estudios detallados de riesgos (para riesgos), como resultado del acotamiento de rondas (para todo el sistema hídrico) y como resultado de precisiones cartográficas de los estudios técnicos específicos de planes de manejo o por declaratorias o ampliaciones de áreas protegidas por parte del Concejo Distrital (ver fichas de recomendación sobre áreas protegidas y planes de manejo).

Es necesario que el POT señale que las áreas protegidas, incluidos los humedales, tienen como finalidad la conservación y cuentan con un esquema de administración liderado por la autoridad ambiental, cuyo manejo debe atender a sus objetivos específicos de conservación.

Sobre el nivel de detalle de la norma para áreas protegidas de humedal, es recomendable que el POT no desarrolle un régimen de usos para estas áreas y tampoco una regulación sobre el tipo de construcciones permitidas, para evitar confusiones con tipos de infraestructura como las ciclorrutas, cuyos manuales de diseño en el Distrito son incompatibles con estas áreas. Como máximo, el POT puede reconocer la definición de humedal, los principios para su manejo, según la política pública, que serían la conservación y recuperación de su estructura, función,

	<p>dinámica y atributos, la regulación de la calidad y cantidad del agua, regular el uso público supeditado a los valores a conservar, permitiendo sólo las intervenciones mínimas que permitan consolidar los objetivos de conservación.</p>
<p>Recomendación 2</p>	<p>Se hace necesario que en los textos del POT que definen la EEP y el sistema hídrico, se incorporen lineamientos y mandatos pertinentes derivados de las políticas nacionales afines a temas ambientales como la política de gestión integral de la biodiversidad y servicios ecosistémicos, la política de gestión sostenible del suelo, política para la gestión integral del recurso hídrico, etc. Donde se encuentran varias obligaciones, que debe desarrollar las autoridades ambientales respecto a la gestión ambiental de las áreas protegidas y en particular en los ecosistemas hídricos.</p> <p>En concordancia con la recomendación del sistema hídrico y de competencias, se recomienda actualizar el procedimiento sobre acotamiento de rondas y en concordancia con el Decreto 1076 de 2015, y priorizar el acotamiento de las rondas de los humedales.</p>
<p>Recomendación 3</p>	<p>Es necesario que en el POT se defina los lineamientos correspondientes a las acciones encaminadas a la restauración del ciclo hidrológico, de reforestación y restauración ecológica, conservación e implementación de SUDS en los ecosistemas de humedales y en general en los componentes del sistema hídrico como parte esencial de la EEP.</p> <p>En el proceso de concertación ambiental del POT, verificar si se han realizado actualizaciones de inventario, identificación y delimitación de los humedales, en concordancia con la sentencia del río Bogotá, tanto dentro de la jurisdicción de la SDA como de la CAR, así como medidas de coordinación para la gestión de ecosistemas compartidos como los humedales Tibanica, Meandro del Say.</p>

3.2.2 Sistema hídrico y conectividad regional

Tema	
<p>Descripción del problema</p>	<p>Ausencia en la definición de una identidad común para los humedales que permita armonizar los diferentes enfoques que se han considerado a la fecha. Esto es, humedal como ecosistema, como parque ecológico, como parte de la Estructura Ecológica Distrital y Regional, del sistema de drenaje urbano pluvial y sanitario, de las áreas protegidas, del espacio público y como objeto jurídico de planificación y manejo; e incluso como parte de una estrategia ante la declaratoria de emergencia climática en el Distrito.</p> <p>No se cuenta con herramientas técnicas especializadas que permitan la identificación y determinación oportuna y precisa de nuevas áreas de humedal, que sean factibles de ser incorporadas al sistema de áreas protegidas del Distrito, lo que dificulta avanzar en ejercicios urgentes de inventariar al 100% los humedales y suelos hídricos a nivel regional, buscando proteger las áreas de importancia ecológica e hidrológica y</p>

	<p>evitar conflictos entre el desarrollo urbano y la conservación de las áreas estratégicas para el equilibrio ecológico, ambiental y climático del D.C.</p> <p>Es necesario incorporar en los lineamientos del POT los aspectos que se definen en la Política Distrital para el Manejo del Suelo de Protección en el Distrito Capital y que definen la importancia de incorporar nuevos elementos hídricos y de conectividad ecológica al suelo de protección del DC, determinando además la necesidad de definir medidas de manejo y demarcación de los mismos.</p> <p>Oportunidad de gestión de los humedales de montaña (de ladera y páramo), en armonía con las competencias y lineamientos normativos que al respecto ha definido la Política Distrital de Humedales y otro tipo de instrumentos técnicos, normativos y de política pública, particularmente importantes por ser componentes fundamentales en los nacimientos de las subcuencas de los ríos Torca, Salitre, Fucha y Tunjuelo.</p>					
Tema de recomendación	Sistema hídrico y conectividad regional					
Ubicación en el instrumento						
Alcance del ajuste propuesto	Ajuste al POT	Si	Exclusión del POT	Parcial	Otro (cuál)	En los apartes donde se haga referencia a la definición de humedal y los planes de manejo respectivos ya sea como PED, como ecosistemas, como componentes de áreas protegidas o en el contexto de suelos de protección. Planes maestros de espacio público y de la movilidad
Justificación	<p>Establecer una identidad conceptual robusta para los humedales permitirá aproximar y subsanar no sólo varios de los conflictos que se encuentran en su manejo, sino también avanzar evolucionando desde el concepto de zonificación del humedal hacia el concepto de una delimitación socioecológica que presume considerar al humedal como un sistema complejo con comportamiento adaptativo. Además del reconocimiento de la identidad socioecológica para el humedal, se recomienda reconocer el proceso de delimitación con este enfoque como un paso previo a la fase de manejo. Al respecto el IAVH (2014) señala trece (13) principios para el proceso de delimitación de humedales, de los cuales se resalta el primero de ellos “los humedales son sistemas socioecológicos resultado de un proceso histórico adaptativo en el que han existido múltiples interrelaciones entre los diferentes actores y los procesos y servicios que estos ecosistemas ofrecen. Esto implica que la delimitación debe tener presente las dinámicas históricas de uso y transformación, y considerar los actores sociales con todo el entramado de relaciones de poder que de ellos se deriva. Por lo tanto, la delimitación no puede estar orientada a separar los ecosistemas, en las profundas relaciones sociales y culturales que puedan existir. (...). Se entiende</p>					

como sistemas socioecológicos, sistemas complejos adaptativos conformados por las interacciones entre los ecosistemas y la gente (Berkes y Folke, 1998), es decir, son los formados por unidades interdependientes (ecosistemas y sociedad) que funcionan como un todo y que presentan **propiedades emergentes** que nacen de las interacciones entre sus componentes (Levin, 1998). Para el caso de los humedales, los componentes ecológicos y sociales se acoplan e interactúan de manera dinámica”.

De esta forma, la gestión del humedal independientemente que este haya sido incluido en la declaratoria de área protegida impone la necesidad de delimitarlo o redelimitarlo como paso fundamental para la gestión integral del mismo. Tal delimitación no sólo contendría consideraciones de rondas y zonas de manejo, sino también el funcionamiento socioecológico del mismo, perspectiva y enfoque que no solo facilita su manejo, sino también para la cual existen grandes avances normativos, técnicos y científicos disponibles a la fecha. (ver las aclaraciones sobre el marco técnico de esta misma ficha).

La necesidad de reconocer identidades socioecológicas se establece también en el mandato uno de la declaratoria de emergencia climática para Bogotá al señalarse que *“Mandato Uno. Ordenamiento territorial alrededor del agua y los **socioecosistemas**: Reconocer al agua como elemento ordenador del territorio, un derecho fundamental indivisible del derecho a la vida para las actuales y futuras generaciones y esencial para lograr la justicia climática. 1.1. Acciones Estratégicas. Para el cumplimiento de este mandato, se definen las siguientes acciones estratégicas: 1.1.1. En el marco de sus competencias, el Distrito Capital tendrá en cuenta las causas y consecuencias de la emergencia climática, como determinante ambiental de los instrumentos de ordenamiento y planeación territorial y promoverá el desarrollo de modelos urbanos que respeten y protejan los espacios del agua y la estructura ecológica principal, con el fin de incrementar la resiliencia **socio-ecosistémica** de la ciudad y la región, a los efectos del cambio climático. (...).”*

La política distrital para el Manejo del Suelo de Protección en el Distrito Capital reconoce que existen espacios en el Distrito Capital correspondientes con el encadenamiento vertical de los distintos biomas, geoformas y formaciones vegetales que brindan conectividad, estabilidad y mantenimiento a los procesos hidrológicos, ecológicos y climáticos que sostienen, la reproducción y dispersión de la fauna y la flora, el ciclo hidrológico, la regulación climática, la regulación de los modelados geomorfológicos, el ciclado de nutrientes, la regeneración natural etc., en los páramos, subpáramos, variaciones locales de bosques altoandinos propios de las laderas, los pies de cerros, la altiplanicie y las vegas, hasta los humedales del valle aluvial existentes en el Distrito Capital y la región circundante. Entre estos espacios es de especial importancia la identificación de los suelos con funciones ecológicas e hidrológicas entre ellos los corredores hídricos, incluso a

través de suelo urbano y de expansión, los cuales requieren un tratamiento espacial como suelos de protección.

Para estas áreas según lo expresado en la política, uno de los aspectos fundamentales es evitar que estas áreas sean ocupadas por asentamientos urbanos y paralelamente definir acciones de gestión para evitar la ocupación de viviendas ilegales y los usos inadecuados de éstas áreas como el que sean convertidos en botaderos de residuos sólidos o sitios de delincuencia, inseguridad y otras problemáticas sociales y ambientales, por lo cual se requiere por parte del Distrito definir las acciones necesarias para que estos espacios incorporados sean recuperados y rehabilitados adecuadamente a través del establecimiento claro y preciso de las competencias y grado de responsabilidades de cada entidad distrital, como de los propietarios y comunidades vecinas.

En todos los casos se define las importantes funciones que cumplen estos sitios como la provisión de servicios ambientales para la calidad de vida y la sostenibilidad de la producción; la conservación y disfrute colectivos del paisaje y la biodiversidad; o la protección de la población, la infraestructura y la economía, frente a amenazas naturales y antrópicas, las áreas dentro del suelo de protección deben crearse y mantener la integridad ecológica, en cuanto capacidad de automantenimiento, autorregeneración de los ecosistemas y poblaciones biológicas, procesos ecológicos, conectividad física entre las áreas que generan y conducen los procesos ecológicos esenciales, sea de forma continua o discontinua, suficiente para mantener dichos procesos y contener las fuerzas físicas involucradas; garantizar el mantenimiento de la diversidad, tanto a nivel de poblaciones y comunidades biológicas representativas de la biota regional y los paisajes; salubridad y seguridad que minimicen los riesgos para la vida humana, derivados de la calidad y estabilidad del agua, el aire, suelo, geoformas, el clima; riqueza sensorial en formas, ambientes y sensaciones que favorezcan el disfrute, el desarrollo de la sensibilidad.

Lo anteriormente referido justifica según la política, que se amplíe el dominio público sobre las áreas protegidas del D.C., se adquieran predios dentro de las áreas protegidas conforme a criterios de priorización definidos, y se adelante el amojonamiento, delimitación y señalización de todas las rondas hídricas en el D.C. armonizándose la infraestructura urbana implantada en torno a los elementos prioritarios del suelo de protección.

Finalmente, los humedales de montaña (de ladera y de páramo), que se encuentran hacia el interior del Distrito, son al igual que los humedales de planicie de responsabilidad y competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente, aunque en gran medida con jurisdicción compartida con la CAR y Parques Nacionales, puesto que gran parte de estos humedales se encuentran en la reserva forestal de los cerros orientales y otra buena parte al interior del páramo de Sumapaz, dichos humedales solamente

	<p>fueron definidos en el marco del DTS de la Política Distrital de Humedales, de hace 15 años, sin que a la fecha se haya avanzado en la gestión de dichas áreas, en consecuencia, es esencial que la Secretaría Distrital, lidere procesos de gestión para asumir la planeación, el manejo y la administración de dicha áreas protegidas.</p>
Aclaraciones	
<p>Aclaraciones sobre el marco legal (si aplica)</p>	<p>(1) Del documento “METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DEL CAUDAL AMBIENTAL EN EL RÍO BOGOTÁ” que soporta la resolución 2130 2019 del MADS por la cual se expide la metodología para la estimación del caudal ambiental en el rio Bogotá se extraen los siguientes apartes (pp 59):</p> <ul style="list-style-type: none"> • La información primaria y secundaria recopilada durante la Fase 1 deberá ser consolidada por la Autoridad Ambiental, con el fin de definir el objetivo ambiental o la condición ecológica que se pretende alcanzar en el cuerpo de agua. Este paso es de especial interés para la aplicación del resto de la metodología, pues a partir del objetivo trazado se definirá la necesidad o no de estimar el régimen hidrológico en condiciones naturales, y se seleccionarán las métricas de interés más apropiadas para cada caso en particular. • El objetivo ambiental o condición ecológica del cuerpo de agua estará asociado a la prestación de algún (o algunos) servicio (s) ecosistémico (s) en particular. En el caso de servicios ecosistémicos de soporte o regulación, éstos se relacionan con estrategias ambientales para el logro de la preservación o restauración del régimen natural de flujo. <u>En el caso de servicios ecosistémicos de aprovisionamiento o culturales, éstos se relacionan con los principales usos para el abastecimiento de las demandas de los diferentes sectores usuarios incluidos aquellos usos relacionados con la percepción, recreación, ritos.</u> • Lo anterior se relaciona con los objetivos ambientales o la condición ecológica del cuerpo de agua definidos por la Autoridad Ambiental en el marco de los instrumentos de planificación o administración del recurso hídrico existentes, que tienen una intrínseca relación con los usos actuales y potenciales del agua, los cuales pueden ser la preservación de flora y fauna (preservando o restaurando los ciclos biológicos de las especies acuáticas o de la ribera), agua para consumo humano y doméstico, agrícola, pecuario, recreativo, industrial, estético y demás usos percibidos por los humanos (al respecto ver artículos 2.2.3.2.7.1., 2.2.3.2.7.6. y 2.2.3.3.2.1. del Decreto 1076 de 2015). • Para el establecimiento del objetivo ambiental o condición ecológica del cuerpo de agua se deberán tener en cuenta los objetivos contenidos en instrumentos de planificación del recurso hídrico en los que se contemplen escenarios futuros para el cuerpo de agua. Particularmente, se deberán considerar los servicios ecosistémicos que se hayan priorizado en instrumentos de escala regional como los Planes Estratégicos de la Macrocuenca, o los usos y objetivos de calidad establecidos

para el corto, mediano o largo plazo en instrumentos como el PORH. En caso de no contar con ninguno de dichos instrumentos para un cuerpo de agua en particular, la Autoridad Ambiental deberá definir el objetivo ambiental a partir de los usos del agua actuales y potenciales.

- Es importante aclarar que, si bien el objetivo ambiental o condición ecológica del cuerpo de agua estará asociado a la prestación de algún (o algunos) servicio (s) ecosistémico (s) en particular, dicho objetivo no implica la prohibición de la prestación de servicios ecosistémicos diferentes a los priorizados en cada tramo del cuerpo de agua. En otras palabras, **la priorización de un servicio ecosistémico implica que el objetivo ambiental corresponde al mantenimiento del régimen de caudales requerido para la prestación del mismo, permitiendo la prestación de servicios ecosistémicos diferentes al priorizado en el tramo**, siempre que dicha prestación no genere alteración en los atributos del régimen requeridos para el cumplimiento del objetivo definido.

(2) Al igual que el anterior instrumento sobre caudales ambientales para el Rio Bogotá, también se cuenta con la **Resolución 957 2018 MADS Guía para el acotamiento de rondas hídricas y áreas de conservación aferente, los cuales enfatizan el enfoque de servicios ecosistémicos y las implicaciones para el uso y manejo de los mismos.**

(3) El artículo 10 De la zonificación del Decreto 062 marzo 2006 señala *“En la formulación de los Planes de manejo ambiental de los humedales ubicados dentro del Distrito Capital, el DAMA fijará los lineamientos específicos que orienten esa zonificación de cada uno, de acuerdo con sus condiciones naturales y socioeconómicas específicas, para lo cual se deberá tener en cuenta los criterios biofísicos, ecológicos, culturales y situaciones particulares que se presentan para cada área. Para efectos de la formulación de los planes de manejo ambiental de los humedales de Bogotá, se podrá establecer la siguiente zonificación: (i) Cuerpo de agua y zonas litorales; (ii) Ronda hidráulica o áreas terrestres consolidadas; (iii) Zona para la protección y preservación ambiental estricta; y (iv) Zona para recuperación ambiental de la cobertura vegetal o recuperación de suelos y/o para la recuperación hidrogeomorfológica”*. Al respecto llama la atención el hecho que no se explicita ni defina formalmente en este Decreto (tampoco en el POT) la importancia, el propósito, los lineamientos y criterios para del proceso de delimitación como fase previa a la de manejo.

(4) En relación a la necesidad de reconocer la importancia del proceso de delimitación se incluye la obligación 4.27 de la sentencia del Rio Bogotá *“ORDÉNASE al Distrito Capital y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de*

	<p><i>esta sentencia i) identifiquen, inventarién y delimiten todos y cada uno de los humedales y zonas de amortiguación de crecientes en su respectiva jurisdicción, ii) adopten las medidas necesarias para el restablecimiento de su estructura y función como ecosistemas; iii) propendan por su aprovechamiento y uso sostenible.</i></p> <p>(5) La línea programática 4.1 de la Política Distrital de Humedales (Decreto 624 2007) establece que “El DAMA y la EAAB en coordinación con entidades académicas e institutos de investigación, con el apoyo del DAPD y la participación de redes y organizaciones sociales, definirán los criterios científicos-técnicos generales para la delimitación de áreas de humedal del Distrito Capital, de acuerdo a sus valores, funciones, productos y atributos”. A la fecha no se cuenta con un documento técnico que dé cuenta y establezca formalmente el enfoque, el propósito, los criterios, lineamientos o principios del proceso de delimitación en los términos señalados por la Política.</p>
<p>Aclaraciones sobre el marco técnico (si aplica)</p>	<p>Un primer referente técnico para esta propuesta de recomendación corresponde al documento preparado por el IAVH en el marco del Convenio 13-014 (FA 005 de 2013) suscrito con el Fondo Adaptación (IAVH, 2014) ¹. De allí se reconoce la importancia de llevar a cabo el proceso de delimitación previo al diseño, promulgación e implementación de los planes de gestión respectivos. Esta misma referencia del IAVH (2014) añade que “<i>por lo tanto, para los ejercicios de delimitación se reconoce la limitación que tiene una definición formal como la de la Convención Ramsar y, por ende, se propone una adaptada que responde a entender elementos ecosistémicos y funcionales más detallados. Para este ejercicio un humedal es un tipo de ecosistema que debido a condiciones geomorfológicas e hidrológicas permite la acumulación de agua (temporal o permanentemente) y que da lugar a un tipo de característica de suelo y a organismos adaptados a estas condiciones. Estas características permiten identificar una historia de relaciones complejas entre los usos de los servicios ecosistémicos y el desarrollo de mecanismos de gestión, que le confieren una identidad socioecológica</i>”. Resulta importante señalar que la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE, 2012) “<i>incorpora en su enfoque el concepto de sistemas socioecológicos proponiendo un marco de acción que permite generar un balance entre los diferentes intereses que tiene la sociedad frente a la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que esta genera (MADS, 2012)</i>” (IAVH, 2014). En esta misma referencia se</p>

¹ Citación Completa: Villardy, S., Jaramillo, Ú., Flórez, C., Cortés-Duque, J., Estupiñán, L., Rodríguez, J., Aponte, C. (2014). Principios y criterios para la delimitación de humedales continentales: una herramienta para fortalecer la resiliencia y la adaptación al cambio climático en Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Bogotá, 100 pág.

proponen los “**criterios para la delimitación de humedales**, a la luz de la PNGIBSE, la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia (MMA, 2002) así como de los procesos internacionales y orientaciones técnicas de la Convención Ramsar. Como resultado de este proceso se abordan los humedales como **sistemas socioecológicos**. Y a la **delimitación como un proceso que hace parte de la gestión integral de estos ecosistemas**, para el cual es necesario tener en cuenta dos tipos de criterios: (1) Criterios para identificación del límite funcional del humedal, y (2) Criterios para el análisis de las implicaciones y la toma de decisiones”.

El proceso delimitación de humedales también puede ser considerado como complejo así: “(1) La complejidad del proceso de delimitación radica en entender las dinámicas y jerarquías espaciales y temporales de los componentes (biofísicos y socioculturales) y como se interrelacionan. Es espacialmente importante comprender que los vínculos entre los componentes interconectados contienen información oculta que es fundamental. (2) Los procesos clave del funcionamiento de los humedales se dan a diferentes escalas espaciales y temporales y se expresan en diferentes tipos y complejos de humedales. **La delimitación debe relacionarse con esos procesos funcionales, pero también con el ámbito de la planeación, y articularse a mayor escala con procesos de este tipo como lo son los POMCA, los planes/esquemas de ordenamiento territorial y otros a menor escala, como la definición de la ronda hídrica.** (3) Las dinámicas no lineales del funcionamiento de los humedales son conocidas solo por partes, en Colombia tenemos una gran debilidad en la información oficial; adicionalmente nos encontramos en una etapa de la historia marcada por grandes transformaciones. Reconocer la incertidumbre es un principio de realidad, el cual tiene un reconocimiento en los principios constitucionales como el de precaución y que debe animar a realizar ejercicios de planeación y gestión ambiental que fortalezcan el diálogo de conocimientos y resiliencia, centrándose en conocer los procesos clave” (IAVH, 2014).

Tal como lo señala Ernesto Guhl N. (2012, 2013)². “La evolución de las formas de gestión del agua de la linealidad a la complejidad, ha estado impulsada por la necesidad de satisfacer las necesidades crecientes de las sociedades y al mismo tiempo tratar de frenar el deterioro de las condiciones naturales frente a la presión antrópica. (...) históricamente se ha evolucionado desde lo simple y lineal hasta lo más complejo y sistémico. Inicialmente se privilegiaban instrumentos de gestión lineales, priorizando inversiones en infraestructura física para garantizar la oferta mediante sistemas de captación, tratamiento/ adecuación, transporte y

² Se referencian dos publicaciones del Doctor Ernesto Guhl Nanneti: (1) La región hídrica de Bogotá (2013) Bogotá, R. Ciencias Naturales; y (2) “Nuestra Agua ¿de dónde viene y para dónde va?” obra propiedad de la EAB – ESP como resultado del producto del contrato de consultoría No. 2-02-12100-0649-2012 celebrado entre la EAB –ESP y el Instituto para el Desarrollo Sostenible – QUINAXI.

distribución hasta los usuarios finales. Posteriormente se introdujeron sistemas de incidencia sobre la demanda, uno de cuyos ejes centrales fue el establecimiento de sistemas de tarifas para incidir sobre la demanda, incentivando un uso más racional por parte de los usuarios finales, incluyendo sistemas de transferencia de los costos de operación y de inversión a través de la tarifa final a pagar por el usuario. Una concepción más desarrollada, y con mayores niveles de complejidad, es aquella que propende por una gestión integrada del recurso, incorporando mecanismos de gestión proactiva, con participación de los distintos actores y combinando distintos tipos de instrumentos de gestión (regulación directa, incentivos económicos y mecanismos de financiación). Finalmente, una visión todavía más integral, y en consecuencia más compleja y por tanto más exigente, es aquella que se propone aquí articular todos estos sistemas de gestión a estrategias consensuadas de ordenamiento del territorio, **asignando al agua un papel preponderante como eje articulador de dicho ordenamiento**".

En la primera década del siglo XXI, importantes avances en la definición de nuevos sistemas normativos fueron desarrollados. Se trata de las políticas de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH) de 2010, la política nacional para la gestión integral ambiental del suelo (GIAS) de 2013 y la Política Nacional para la Gestión integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos PNGIBSE de 2012 entre algunas otras. Según la GWP, la gestión integrada del recurso hídrico –GIRH (IWRM, por sus siglas en inglés) es un proceso sistemático para el desarrollo sostenible y supervisión del recurso hídrico en el contexto de objetivos sociales, económicos y ambientales; la GIRH es un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales (GWP 2000). Tal como lo señala el Doctor Guhl (2012) "a pesar de la formulación de la GIRH y de la ampliación de la visión de la gestión del agua que conllevó, las dificultades prácticas de su aplicación tampoco han podido resolver la problemática del uso sostenible del agua. (...). Una de las dificultades más serias que presenta la gestión de los bienes y servicios ambientales caracterizados por la complejidad como es el caso del agua, es que a pesar de ser de interés de todos, su gestión integral no es responsabilidad de ningún actor en particular, sino que muchos actores tienen responsabilidades limitadas y desarticuladas que incluso pueden ser contradictorias y conflictivas. (...). **La mayoría de los actores públicos y privados del desarrollo consideran que temas como la conservación de los ecosistemas, el respeto de los caudales ambientales o de las rondas de los ríos, la calidad del agua y la visión holística de largo plazo que son indispensables para la sostenibilidad territorial, son responsabilidad de las instituciones ambientales, pero que nada tienen que ver con su campo de acción definido por procesos de desarrollo que buscan la maximización de los ingresos en el corto plazo e ignoran la sostenibilidad. (...). Por estas razones, que en diversos países se ha dado el paso fundamental de buscar una nueva forma de planeación y gestión**

	<p>del agua, que, conservando los principios y objetivos de la GIRH, la articule con las estrategias de desarrollo territorial y sectorial, para contribuir al objetivo superior de generar territorios sostenibles. De esta manera, los temas ambientales y los relativos al agua en particular, pueden entrar a forma parte de los criterios directores de los instrumentos de planificación y de los recursos destinados a los planes de desarrollo territorial y sectorial. Cuando los temas relativos al agua, como la protección de los ecosistemas productores o el respeto y conservación de los espacios del agua, se incorporen en los instrumentos de planificación territoriales y sectoriales y los proyectos y acciones resultantes cuenten con recursos provenientes de los presupuestos de los entes territoriales y las empresas, se estará avanzando con posibilidades de éxito hacia la gestión sostenible del agua, como un elemento esencial y determinante de la sostenibilidad territorial”.</p>
Alternativas de recomendación	
Recomendación 1	<p>Reconocer la identidad del humedal como sistema socioecológico. Definir el concepto de complejo de humedales y los criterios y lineamientos para el diseño y promulgación de su respectivo plan de manejo. Tener en cuenta que, en el análisis de un sistema complejo, el TODO no es equivalente a la suma de las partes; por consiguiente, el plan de manejo de un complejo de humedales no necesariamente es la suma de los respectivos planes de manejo individuales.</p>
Recomendación 2	<p>Reconocer la importancia de llevar a cabo el proceso de delimitación de humedales previo al diseño, promulgación, actualización e implementación de los planes de manejo respectivos.</p>
Recomendación 3	<p>Definir la competencia para que la SDA establezca las orientaciones y guías respectivas del proceso de identificación y delimitación que incluyan por lo menos los siguientes aspectos: Propósito del proceso de delimitación, enfoque para la delimitación (o identidad del humedal-ej SSE), principios, tipos de criterios (ej. Limite funcional e implicaciones y toma de decisiones) y criterios para el proceso de delimitación (o redelimitación) del humedal para cuando estos se encuentren dentro o fuera de un área protegida.</p>
Recomendación 4	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar la armonización del contenido de este documento técnico con normas del distrito (en particular las relacionadas con áreas protegidas) y las dos recientes del MADS: (1) Resolución 957 2018 MADS Guía para el acotamiento de rondas hídricas y áreas de conservación aferente; y (2) Metodología para la estimación del caudal ambiental en el Río Bogotá (MADS, Dic 2019). En concordancia con el Decreto 1076 de 2015, priorizar el acotamiento de las rondas de los humedales. • Avanzar en la derogatoria del DECRETO 062 DE MARZO 2006 “<i>Por medio del cual se establecen mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de Manejo Ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital</i>”. Nueva norma armonizada con la Nación.
Recomendación 5	<p>Se recomienda definir la gestión que debe emprender en la planeación, el manejo y la administración de los humedales de montaña (tanto los</p>

	de ladera como los de páramo) en cumplimiento de los lineamientos normativos de políticas públicas distritales y particularmente lo establecido en la política de humedales del Distrito Capital y que para tal caso defina con la CAR y Parques Nacionales Naturales de Colombia, las acciones para la gestión conjunta que le corresponde desarrollar en los humedales de estas jurisdicciones compartidas y se determine también la competencia que en tal sentido le corresponde definir en los humedales de ladera, que se encuentran en áreas de drenaje de la subcuenca del río Tunjuelo y especialmente en las áreas correspondientes a los ecosistemas de la xerofítia andina, de extraordinaria importancia a nivel no solo distrital sino nacional.
--	--

3.2.3 Sistema Distrital de Áreas Protegidas

Tema						
Descripción del problema	Deficiente alineación de enfoques técnicos, conceptuales y jurídicos que direccionan la gestión del Sistema Distrital de Áreas Protegidas (SDAP), y de los PEDH en particular. Desarticulación del SDAP con el SINAP. Insuficiencia en la definición de elementos esenciales para las áreas protegidas distritales (objetivos específicos de conservación, categorías de manejo, administración y manejo).					
Tema de recomendación	Sistema Distrital de Áreas Protegidas y en particular, las áreas protegidas que comprenden humedales.					
Ubicación en el instrumento						
Alcance del ajuste propuesto	Ajuste al POT	No	Exclusión del POT	Parcial	Otro (cuál)	Mandato de ajuste del SDAP y posterior modificación del Acuerdo 248.
Justificación	<p>El Acuerdo 19 de 1996 creó el marco normativo general del SDAP y las categorías de manejo que lo componen. El decreto 190 de 2004 creó el SDAP, ajustó una de las categorías de manejo (PEDH) y delimitó y declaró las áreas protegidas. Esto exigió el ajuste del acuerdo 19 mediante el Acuerdo 248 de 2006. En el año 2010 el Gobierno Nacional definió los lineamientos para consolidar un sistema nacional de áreas protegidas SINAP, que no incorporó dentro del mismo las áreas protegidas declaradas por las entidades territoriales. En la actualidad el MADS definió la nueva política para el SINAP y prevé la incorporación de las áreas protegidas municipales y distritales en el sistema nacional, para lo cual se hace necesario homologar y estandarizar, aunque con enfoque diferencial, el SDAP que, para el caso de Bogotá D.C., hace parte de la estructura ecológica principal.</p> <p>SDAP Definición: Conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la</p>					

cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y se declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas en el presente Plan. Todas las áreas comprendidas dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital constituyen suelo de protección.

Objetivos:

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

Categorías de manejo distritales

- Santuario Distrital de Fauna y Flora
- Área Forestal Distrital
- Parque Ecológico Distrital (montaña - humedal)

De otro lado, aunque la administración y manejo de este Sistema ha sido asignada por el Concejo a la Secretaría Distrital de Ambiente, distintas entidades distritales ejecutan en las mismas proyectos u obras que pueden causar un impacto negativo inadmisibles sobre estas áreas sin que la Secretaría cuente con los mecanismos jurídicos para hacer una evaluación integral previa e imponga obligaciones vinculantes.

Las entidades de la administración distrital se encuentran sujetas normativamente a las decisiones del Concejo, quien conforme a la Constitución Política y al Decreto Ley 1421 de 1993, es la suprema autoridad del Distrito Capital y en materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo. Este Concejo tienen a su cargo vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales y dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

Dentro de estas normas y como mecanismo de control a la gestión de las entidades distritales, se considera pertinente que el Concejo Distrital cree y haga exigible un instrumento de evaluación integral previa, control y seguimiento a las intervenciones de entidades distritales, establecimientos públicos o empresas distritales en el sistema de áreas protegidas

Aclaraciones sobre el marco legal (si aplica)	El Acuerdo 248 regula lo relacionado con la EEP y el SDAP, se considera pertinente que en el POT se incluya las disposiciones generales pero que sea un acuerdo separado el que regule lo relacionado con el SIDAP
Aclaraciones sobre el marco técnico (si aplica)	El diseño, planificación, funcionamiento y consolidación del SDAP requiere un manejo adaptativo, cuya temporalidad no necesariamente está alineada con la temporalidad del POT. De allí que se sugiera mantener una regulación detallada por fuera del POT.
Alternativas de recomendación	
Recomendación 1	<p>Actualizar, resultado de un proceso de construcción colectiva, la definición, objetivos y categorías de manejo del SDAP y convertir esta actualización en un acuerdo modificadorio del Acuerdo 248. Complementar esta norma con los componentes del sistema, la definición y elementos básicos de los instrumentos de planificación de la escala de sistema y de área protegida, la claridad en los roles y responsabilidades de los actores institucionales y sociales en su gestión y la ruta y procedimiento para la declaración, ampliación e incluso sustracción de áreas protegidas distritales.</p> <p>A partir de esto generar un proceso de homologación o ajuste de las áreas protegidas del SDAP, lo que podrá implicar ajustes en su delimitación resultado de la definición de sus objetivos específicos de conservación y el ejercicio de planeación de su manejo.</p>
Recomendación 2	<p>Simplificar las categorías de manejo del SDAP y evitar crear categorías específicas por ecosistemas. Plantear una sola categoría de manejo para las áreas protegidas distritales, con la denominación que se defina, equivalente a la IV de UICN “Áreas de gestión de hábitats/especies.” El objetivo de las áreas protegidas de categoría IV es la protección de hábitats o especies concretas y su gestión refleja dicha prioridad. Muchas áreas protegidas de categoría IV van a necesitar intervenciones activas habituales para abordar las necesidades de especies concretas o para mantener hábitats, pero esto no es un requisito de la categoría.”</p> <p>Esta generalidad permitirá su aplicación en contextos particulares y la especificidad de cada área protegida estará definida en sus objetivos específicos de conservación.</p> <p>Igualmente preparará el SDAP para su incorporación alineada al SINAP.</p>
Recomendación 3	<p>La aplicación de las recomendaciones 1 y 2 exigen un plan de acción, cuya materialización debería ser el cumplimiento del mandato del Acuerdo 790 de 2020, de construir el Plan Marco para la Gestión del Sistema Distrital de Áreas Protegidas.</p> <p>El POT debería abstenerse de hacer modificaciones al SDAP, salvo aquellas que estén elaboradas y sustentadas técnica y socialmente, entre ellas las relacionadas en la ficha de competencias y limitar su pronunciamiento a incluir la delimitación de las áreas protegidas a hoy declaradas como parte del SDAP y a ordenar construir el Plan Marco y poner a consideración del Concejo mediante acuerdo los ajustes a que haya lugar (sobre los aspectos referidos en las recomendaciones 1 y 2), resultado de este ejercicio de planeación y ajuste del Sistema.</p>

Recomendación 4	<p>Todo proyecto u obra que las entidades, establecimientos públicos o empresas distritales pretendan realizar en las áreas del Sistema Distrital de Áreas Protegidas, requerirá aprobación previa de la Secretaría Distrital de Ambiente.</p> <p>El trámite de esta aprobación atenderá al procedimiento previsto por el Código de Procedimiento Administrativo, y en todo caso sólo podrá concederse si el proyecto u obra no pone en riesgo los objetivos específicos de conservación del área protegida. El beneficiario de esta autorización estará sujeto al cumplimiento de las obligaciones que le establezca la Secretaría Distrital de Ambiente, dentro de las cuales podrán preverse medidas de compensación por impactos negativos que, a pesar de serlo, no atenten contra los objetivos de conservación.</p>
-----------------	--

3.2.4 Planeación del Manejo de las áreas protegidas y su entorno

Tema						
Descripción del problema	Deficiente alineación de enfoques técnicos, conceptuales y jurídicos que direccionan la gestión de los humedales en el Distrito Capital.					
	Insuficiencia en la definición de elementos esenciales para las áreas protegidas distritales (objetivos específicos de conservación, categorías de manejo, administración y manejo).					
	Deficiente reconocimiento de las sinergias que exige la planificación y gestión de las áreas distritales como áreas protegidas, parte de un Sistema Distrital de áreas protegidas, de un complejo y de la estructura ecológica principal.					
	Ausencia de medidas y estrategias para la conectividad y transición del ecosistema con el resto de la EEP y la ciudad, en emergencia climática.					
Tema de recomendación	Planeación del Manejo de las áreas protegidas distritales declaradas y su relación con el entorno					
Ubicación en el instrumento						
Alcance del ajuste propuesto	Ajuste al POT	Si	Exclusión del POT	Parcial	Otro (cuál)	Modificación del Acuerdo 248 de 2006
Justificación	El Acuerdo 19 de 1996 creó el marco normativo general del SDAP y las categorías de manejo que lo componen. El decreto 190 de 2004 creó el SDAP, ajustó una de las categorías de manejo (PEDH) y delimitó y declaró las áreas protegidas. Esto exigió el ajuste del acuerdo 19 mediante el Acuerdo 248 de 2006. El Distrito si bien es pionero en la decisión de conformar su Sistema Distrital de Áreas Protegidas, esta decisión debe acompañarse de la gestión permanente y constante del sistema para avanzar en elementos que resultan esenciales en la consolidación de las áreas protegidas. Veinte años después de la declaración de la mayoría de sus áreas protegidas, éstas aún carecen de objetivos específicos de conservación que oriente su delimitación, su categorización y su manejo.					
	En lo que tiene que ver con la administración y manejo, el eje central de su desarrollo es el proceso mismo de planeación del manejo, que termina consignado en un plan de manejo y que incluye el análisis de la efectividad de la gestión. El plan de manejo es el instrumento a partir del cual, con base en el diagnóstico del área construido en función de sus objetivos específicos de conservación se define la zonificación que materializa su régimen de usos, al tiempo que se planean estratégicamente las acciones y actividades que permitan alcanzar en el horizonte de planeación (5 años) sus objetivos de conservación.					
El distrito definió en el decreto 062 las competencias y lineamientos para los planes de manejo ambiental de los ecosistemas de humedal. Se han identificado importantes oportunidades de mejora de los mismo. El enfoque del instrumento y del ejercicio de planeación del manejo es						

	<p>distinto si se trata de un ecosistema o de un área protegida ya declarada. El acuerdo de emergencia climática 790 de 2020 contempla la revisión de los planes de manejo de las áreas protegidas. A nivel nacional se publicó la guía para la planeación del manejo de las áreas protegidas.</p> <p>Las áreas protegidas distritales que están inmersas en entornos urbanos, y sus respectivos planes de manejo no ha considerado suficientemente los efectos que esto genera para plantear recomendaciones o lineamiento para el ordenamiento y urbanismo de ese entorno.</p>
Aclaraciones	
Aclaraciones sobre el marco legal (si aplica)	<p>La definición de un área protegida que contiene la Ley 165 de 1994 exige que las mismas, no sólo sean designadas sino manejadas y administradas a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. Los planes de manejo de estas áreas constituyen el instrumento a través del cual se ordena y planea su manejo para alcanzar dichos objetivos. El Decreto 062 de 2006 dispuso someter las áreas protegidas que contienen humedales, a los lineamientos para construir los planes de manejo ambiental de los ecosistemas de humedal, reglados por las resoluciones del Ministerio de Ambiente y su adopción se ha hecho mediante resolución de la SDA, a pesar de que el Decreto 190 de 2004 (POT) contempla que los mismos deben ser adoptados mediante Decreto del Alcalde Mayor, en consideración a lo previsto en las citadas resoluciones.</p> <p>Si bien la áreas protegidas tienen un límite definido, su manejo efectivo exige incidir en el ordenamiento del entorno de las mismas, sea a través de las determinantes ambientales o en el marco de la función definida por el Acuerdo 257 de 2006 según el cual corresponde la SDA, trazar los lineamientos en materias como la elaboración de normas referidas al ordenamiento territorial y las regulaciones en el uso del suelo urbano y rural, la formulación, ejecución de planes, programas y proyectos tendientes a garantizar la sostenibilidad ambiental del Distrito Capital y de la región y la elaboración, regulación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial.</p>
Aclaraciones sobre el marco técnico (si aplica)	<p>Necesidad de ajustar el proceso de planeación del manejo, desde la definición de los elementos esenciales de las áreas protegidas. Manejo integral y adaptativo de las áreas protegidas. Necesidad de intervención en el entorno para asegurar alcanzar y no poner en riesgo los objetivos específicos de conservación.</p>
Alternativas de recomendación	
Recomendación 1	<p>Simplificar los contenidos de las áreas protegidas en los Planes de Ordenamiento Territorial (solo delimitación y categoría), para que su ordenamiento y la planeación de su manejo haga parte del instrumento adaptativo adecuado (Plan de Manejo). Este instrumento deberá tener una vigencia de 5 años y deberá actualizarse cuando las condiciones asociadas al manejo adaptativo, al cambio global y la incertidumbre del conocimiento lo ameriten.</p> <p>Una vez el área cuente con su ordenamiento interno que obedezca a los objetivos específicos de conservación, el mismo ingresará a la</p>

	cartografía oficial que maneja la SPD, así como sus ajustes cuando haya lugar.
Recomendación 2	<p>Dentro de los lineamientos para construir estos planes de manejo deberán enfatizarse en el diagnóstico del entorno, y su relación con los objetivos específicos de conservación del área protegida, para efectos de que de allí se deriven y se consignen las recomendaciones o lineamientos para que el ordenamiento y desarrollo urbanístico del entorno cumpla con una función amortiguadora y en todo caso no ponga en riesgo el área protegida, conforme lo establece también la política de eourbanismo.</p> <p>Lo anterior implica que el componente estratégico del Plan de Manejo debe incorporar no solo una identificación de áreas fuera del área declarada necesarias para su adecuado funcionamiento y conectividad según el Acuerdo 790 de 2020, sino también un análisis normativo y urbanístico para plantear los mecanismos normativos, incentivos y compensaciones y lineamientos de diseño aplicables, según se trate de áreas que puedan cederse, adquirirse o que eventualmente pueden seguir siendo de propiedad privada (ver recomendaciones de la ficha de compensaciones).</p> <p>Cuando las áreas protegidas contemplen ecosistemas de humedal, la planeación del manejo deberá contemplar medidas que garanticen el caudal ambiental y la función amortiguadora deberá contemplar la funcionalidad hídrica.</p>
Recomendación 3	Derogar el Decreto 062 y disponer que el marco del mandato del acuerdo 790 de 2020 de emergencia climática y de la propuesta de modificación del acuerdo 248 de 2006, señalada en otras fichas, se definan los lineamientos para construir los planes de manejo de las áreas que componen el Sistema Distrital de Áreas Protegidas.
Recomendación 4	
Consideraciones finales	
Consideraciones finales	

3.2.5 Delimitación y declaración o redelimitación de áreas protegidas

Tema	
Descripción del problema	<p>Insuficiente claridad en la definición de los criterios técnicos y jurídicos en los procesos y los procedimientos para la declaración y delimitación de nuevas áreas protegidas distritales o la redelimitación de las existentes, así como los efectos de su incorporación en el ordenamiento territorial.</p> <p>Incompatibilidad en los criterios de delimitación de las áreas a someter a un manejo especial, atendiendo a la superposición de enfoques técnicos, conceptuales y jurídicos distintos.</p>

	Conflictividad en la propiedad y tenencia de la tierra en los Parques Ecológicos Distritales de Humedal.					
Tema de recomendación	Delimitación y declaración de nuevas áreas protegidas distritales o la redelimitación de las existentes.					
Ubicación en el instrumento						
Alcance del ajuste propuesto	Ajuste al POT	Si	Exclusión del POT	Parcial	Otro (cuál)	Ajuste al Decreto 248 de 2006
Justificación	<p>El Acuerdo 19 de 1996 creó el marco normativo general del SDAP y las categorías de manejo que lo componen. El decreto 190 de 2004 creó el SDAP, ajustó una de las categorías de manejo (PEDH) y delimitó y declaró las áreas protegidas. Esto exigió el ajuste del acuerdo 19 mediante el Acuerdo 248 de 2006. En la actualidad se discute la ampliación de las áreas protegidas existentes, así como la declaración de nuevas en el marco de la discusión del POT, sin que exista claridad de los criterios, proceso y procedimientos para su declaración. En el año 2015 el Gobierno Nacional (Res 1125 MADS) definió una ruta para la declaración de áreas protegidas nacionales y regionales, que puede constituir un buen referente para construir instrumento particular distrital que defina los criterios, el proceso y los procedimientos para la declaración y delimitación de nuevas áreas protegidas distritales o la redelimitación de las existentes, así como los efectos de su incorporación en el ordenamiento territorial, tanto en la norma urbana como en compensaciones, incentivos e instrumentos.</p> <p>En ese marco el POT se convertiría en el punto de llegada y no de partida de las áreas protegidas distritales, convirtiéndose estas con mayor claridad en determinantes ambientales del ordenamiento territorial.</p>					
Aclaraciones						
Aclaraciones sobre el marco legal (si aplica)	La delimitación y declaración de áreas protegida municipales o distritales no tiene un marco normativo especial. El Acuerdo 248 que en la actualidad regula el sistema distrital de áreas protegidas y sus categorías no se ocupado de regular los otros aspectos.					
Aclaraciones sobre el marco técnico (si aplica)	La delimitación y declaración de áreas protegidas o la redelimitación de las mismas es un proceso complejo que exige la construcción colectiva, con acuerdos sociales y sectoriales y claridad en sus efectos jurídicos, de los elementos esenciales de un área protegida en particular. Este proceso exige también un rigor técnico en el diseño de las áreas protegidas que garanticen su funcionalidad y el logro de los objetivos específicos de conservación que se plantean. Este proceso no puede estar sujeto a la discusión en pleno del POT.					
Alternativas de recomendación						
Recomendación 1	Ordenar a la SDA proponer al Concejo Distrital una ruta que detalle los criterios, el proceso y los procedimientos para la delimitación y declaración, o realinderación de las áreas protegidas distritales, así como los efectos de su incorporación en el ordenamiento territorial, dentro de ellos, la ruta para la actualización cartográfica por nuevas declaratorias o realinderación de áreas protegidas (ver ficha de recomendación sobre contenidos básicos del POT). Especial atención					

	<p>debe darse dentro de los criterios a la información predial y de tenencia de la tierra que constituya oportunidades para ajustes en las delimitaciones. Esta ruta debería ser adoptada por el Concejo Distrital y hacer parte de la regulación especial e integral del Sistema Distrital de Áreas Protegidas, que ordene el Concejo de la ciudad construir, en el marco de lo ordenado por el Acuerdo de emergencia climática.</p> <p>Para el caso de los criterios para la delimitación y declaración de las áreas protegidas distritales, estos deberán además de incluir dentro de los elementos biofísicos los criterios para la identificación y delimitación de humedales y el caudal ambiental, evitando en todo caso fraccionar la protección o el manejo de estos ecosistemas (cuando hagan parte de las propuestas de áreas protegidas).</p>
Recomendación 2	<p>La SDA y posteriormente el Concejo, deberán evaluar dentro de la propuesta de ruta la oportunidad de someter a una instancia científica independiente, las propuestas de delimitación o redelimitación de las áreas protegidas, para garantizar que el diseño de las mismas asegure su funcionalidad y sus objetivos específicos de conservación.</p>
Recomendación 3	<p>La aplicación de las recomendaciones 1 y 2, permitirían que el POT se convierta en el punto de llegada y no en el punto de partida de las áreas protegidas distritales. Bajo este entendido, de haberse surtido la ruta las áreas protegidas llegan al POT como determinantes ambientales previamente declaradas por otro acuerdo del Concejo, o se declaran en el mismo POT, garantizando el cumplimiento previo de los criterios, el proceso y el procedimiento, así como la identificación de sus efectos en el ordenamiento territorial.</p> <p>Salvo que frente a alguna de las áreas protegidas existentes en la actualidad existan propuestas con el suficiente soporte técnico, jurídico y social que justifiquen su realinderación en el POT, el mismo no debería contemplar nuevas áreas protegidas. Considerar la pertinente de reservar suelos de protección hasta tanto se adelante el proceso de delimitación y declaratoria.</p>
Recomendación 4	<p>Incorporar mecanismos normativos, compensaciones e incentivos por la ampliación o declaratoria de nuevas áreas protegidas. De acuerdo con los estudios para el ajuste de los planes de manejo o los estudios para la delimitación de nuevas áreas protegidas que determinen las áreas necesarias para asegurar la funcionalidad del área declarada, contemplar las estrategias para la obtención de estas áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos para ampliar las áreas protegidas sobre espacios y predios públicos existentes, y sobre futuras cesiones de planes parciales y licencias urbanísticas (ver ficha de recomendación sobre compensaciones). - Mecanismos para generar un manejo “verde” en áreas privadas necesarias para el manejo del área protegida pero que no es viable incluir en la delimitación (ver ficha de recomendación sobre compensaciones).

3.2.6 Mecanismos de incorporación armónica de áreas protegidas en POT

Tema						
Descripción del problema	<p>Dificultad en la norma estructural del POT que define las áreas de protección, conservación y en general las que conciernen al medio ambiente, que no prevé por ahora un marco para ampliar el suelo de protección (por adición o sustracción) por fuera del proceso de revisión general del Plan.</p> <p>La SDA y los estudios de los PMA de parques ecológicos distritales de humedal han detectado la necesidad de ampliar el área declarada en la mayoría de los humedales urbanos, por otra parte los amojonamientos han dejado sectores fuera de los límites demarcados y materializados, igualmente hay sectores residuales adicionales, producto del saneamiento de los predios que aunque colindan con los humedales no están adecuadamente incorporados a las áreas protegidas delimitadas lo que generara confusiones y afectaciones sobre áreas que hoy tienen diferentes condiciones normativas, algunos son urbanizables y la norma permite su aprovechamiento inmobiliario y conflictividad por la propiedad y tenencia de la tierra en los PEDH.</p> <p>Incertidumbre sobre el procedimiento para incorporar en la norma urbanística y la cartografía oficial del POT la delimitación y declaratoria de nuevas áreas protegidas o la redelimitación de las existentes, que se den con posterioridad a la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.</p>					
	Tema de recomendación	Mecanismos de incorporación armónica de áreas protegidas en POT.				
Ubicación en el instrumento						
Alcance del ajuste propuesto	Ajuste al POT	Si	Exclusión del POT	No	Otro (cuál)	Modificación del Acuerdo 248 de 2006
Justificación	<p>La inflexibilidad actual de la norma urbanística estructural, como es la asignación de suelos de protección (que significa la exclusión de la urbanización) proviene de la Ley 388 de 1997 que da marco a los POT. El POT vigente tiene prevista la posibilidad de modificar la delimitación de PEDH o declarar nuevos en cabeza del concejo distrital. No obstante, en varios casos esto implica generar nuevas restricciones sobre predios que anteriormente permitían la urbanización o la construcción y el POT no es claro en los mecanismos para compensar eventuales afectaciones y actualizar la norma urbanística.</p>					
Aclaraciones						
Aclaraciones sobre el marco legal (si aplica)	<p>Las disposiciones que adoptan las autoridades ambientales, como la declaratoria de áreas protegidas (que en el Distrito está en cabeza del Concejo según la Constitución Política y así lo reconoce el Acuerdo 19 de 1996) y la reglamentación específica para cada área establecida en los planes de manejo respectivos, debe ser tenida como determinante de superior jerarquía, por lo tanto, se hace necesario que el POT incorpore claramente la ruta para actualizar la cartografía y la norma por las delimitaciones. De otro lado, el POT prevé que el respectivo PMA precise la delimitación de los PEDH, aunque según el mismo POT, las</p>					

	<p>modificaciones de ZMPA deben ser aprobadas por el Concejo, llevando a que el suelo de protección solo puede ser ampliado mediante revisión de POT o decisión del Concejo. En consecuencia, los PMA no han ajustado delimitaciones de los PEDH debido a que es un instrumento cuya naturaleza permite solo ajustar imprecisiones mas no introducir ajustes o ampliaciones, y sólo se han adoptado nuevos PEDH por el Concejo (este no ha adoptado redelimitaciones).</p> <p>De otro lado, si estas ampliaciones se dan sobre predios privados o que en todo caso cuentan con potenciales de aprovechamiento urbanístico, la ley 388 de 1997 (Art. 48) prevé la compensación por tratamientos de conservación (histórica, arquitectónica o ambiental) a “los propietarios de terrenos e inmuebles (...) por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas [mediante fondos de compensación], transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten”.</p> <p>En el POT vigente, los elementos de la EEP se consideran cargas generales y por lo tanto son repartidas a escala ciudad o zonal. En la práctica, en los desarrollos por urbanización y en los planes parciales la cesión de estas áreas se compensa con la asignación de mayor edificabilidad o coeficientes de beneficio.</p>
Aclaraciones sobre el marco técnico (si aplica)	Es importante que la delimitación o redelimitación de áreas protegidas provenga de un proceso técnico, social y sectorialmente robusto que sustente la decisión de la ciudad de crear un área protegida para alcanzar unos objetivos específicos de conservación con un límite que así los asegure y por lo tanto en el proceso de revisión del POT se deberían estar actualizando las delimitaciones con base en este conocimiento, a la par con los ajustes de los planes de manejo, de modo que las posteriores necesidades de ampliación deberían ser consecuencia de la evaluación periódica rutinaria de los objetivos específicos de conservación y su delimitación especial en los planes de manejo.
Alternativas de recomendación	
Recomendación 1	El POT debe prever que delimitación de una nueva área protegida y la revisión de la delimitación de las áreas protegidas existentes, así como la formulación del plan de manejo deben incorporar la evaluación de las áreas necesarias para alcanzar sus objetivos específicos de conservación, considerando además de sus aspectos biofísicos, aspectos socioeconómicos como sus condiciones urbanísticas. Además, deberá considerar las estrategias para obtener las nuevas áreas (mediante compensaciones por según la norma urbana o adquisición) y las condiciones de ecourbanismo para aumentar la naturalidad en predios colindantes para los casos en que no es posible obtener el suelo. Esto parte de entender que se puede planear el área necesaria para alcanzar los objetivos específicos de conservación del área protegida, incluso si algunos lineamientos se dan fuera de las áreas declaradas, por lo cual es necesaria la evaluación predial y urbanística señalada y el monitoreo permanente.

	<p>Las áreas de espacio público existente deberían poder adicionarse a las áreas protegidas, y las áreas potenciales de nuevas cesiones deberían poderse incorporar a las áreas, bajo estas opciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En cesiones públicas existentes: Las áreas del Sistema Distrital de Áreas Protegidas que por medio del presente Plan se amplían sobre cesiones públicas existentes, se incorporarán al área declarada manteniendo su destinación como bienes de uso público, asumiendo el régimen de uso aplicable a estas áreas. La administración de estos predios pasará a la Secretaría Distrital de Ambiente, lo cual se gestionará por parte del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. - Para nuevas cesiones públicas: Las cesiones públicas obligatorias y adicionales en los proyectos urbanísticos con o sin plan parcial que colinden con áreas protegidas, se destinarán prioritariamente a la conformación y ampliación de áreas protegidas conforme a los lineamientos del respectivo Plan de Manejo - Las compensaciones de cesiones públicas para espacio público en dinero o en especie, que se generen en aplicación de la norma de los tratamientos urbanísticos, se destinarán prioritariamente a la consolidación de las áreas del Sistema Distrital de Áreas Protegidas. Asimismo, estas áreas se considerarán generadoras de derechos de edificabilidad para gestionar su obtención en el marco de los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios. - Sería adecuado además, que el POT revise el fondo de compensación de cesiones que hoy administra el IDR, para que sea un único fondo para la compensación de todas las cargas, no en cabeza del IDR, sino que se asigne a las entidades en el presupuesto anual según el programa de ejecución del POT, bajo concepto de una instancia, por ejemplo, la comisión intersectorial de gestión de suelo - Finalmente, las áreas requeridas para ampliar o consolidar áreas protegidas, que se señalen sobre predios que hagan parte de proyectos urbanísticos pueden ser considerados generadores de derechos de edificabilidad, en virtud del artículo 48 de la Ley 388 de 1997, con el fin de que sean objeto de mecanismos compensatorios e incentivos como transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten. <p>En todo caso, se podrán obtener los suelos necesarios aplicando los motivos de utilidad pública o interés social de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.</p>
Recomendación 2	<p>Para el diseño y adecuación de espacio público colindante con el sistema de áreas protegidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las cesiones para espacio público colindantes a áreas protegidas que se generen en proyectos de urbanización tendrán condiciones de diseño y adecuación que promuevan mayor

	<p>naturalidad y conectividad ecológica, conforme al manual que se señala a continuación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El POT debe prever también la necesidad de generar ajustes en los procedimientos y requisitos de adecuación, entrega y administración de las áreas de cesión en estos casos, teniendo en todo caso presente el principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios (significaría que los costos para el urbanizador por adecuar estas áreas deben ser similares a los de adecuación de un parque). - Para lo anterior, la Secretaría Distrital de Planeación formulará, en conjunto con el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte y la Secretaría Distrital de Ambiente, un manual o catilla de diseño para parques, plazas y zonas verdes, que incorpore criterios de ecourbanismo para el diseño de estos espacios y las condiciones de manejo de superficies, vegetación, iluminación y demás aspectos necesarios para generar una adecuada transición entre el área protegida y la ciudad.
Recomendación 3	<p>Cuando no es posible obtener un predio o porción necesario para consolidar el área protegida, se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que el predio privado asuma un compromiso voluntario para la conservación de un espacio complementario al área declarada, pero no incluirla en la delimitación, por lo cual puede recibir beneficios similares a los CECA u otros instrumentos de compensación económica. - O alternativamente, puede declararse esa porción como una reserva de la sociedad civil, para contar con un plan de manejo en terrenos privados y acceder también a beneficios tributarios. El POT podría indicar a la SDA la tarea de proponer un esquema de incentivos tributarios que, entre los casos a cobijar, considere la conservación de áreas colindantes con áreas protegidas que esto permite. - Excepcionalmente, cuando las restricciones del predio (por ejemplo, límites de altura por cercanía al aeropuerto) no permita otorgar aprovechamientos adicionales para que se cedan nuevos suelos de EEP, se podría considerar la adquisición.
Recomendación 4	<p>En general, se recomienda que el POT prevea la exigencia de un concepto por parte de la autoridad ambiental en todos los instrumentos de escala intermedia del POT cuando colindan o cuenta con elementos del SDAP. Es decir, no solo en planes parciales y planes de implantación, también en planes de regularización, planes de reordenamiento y los similares que se creen en el POT.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Secretaría Distrital de Ambiente emitiría determinantes en planes parciales y otros instrumentos de planeación que incluyan o colinden con áreas protegidas, para el manejo específico de cesiones conforme a lo señalado en el artículo 1, así como para una adecuada transición que mejore la funcionalidad del ecosistema fuera del área declarada, atendiendo al principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, con base en los estudios técnicos de los Planes de Manejo.

	<ul style="list-style-type: none"> - Los instrumentos de planificación de escala intermedia, distintos a los planes parciales cuya exigibilidad de concertación ambiental está prevista en el Decreto nacional 1077 de 2015, cuando colinden o incorporen áreas del Sistema Distrital de Áreas Protegidas, incluirían en su trámite la obtención de un concepto ambiental, por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente.
Recomendación 5	<p>Sobre otros manejos de la materialidad en torno a las áreas de humedal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manejo de SUDS y otros lineamientos de ecourbanismo para las edificaciones en predios que colinden con áreas protegidas. En desarrollo de la política pública de ecourbanismo, se deberían adoptar nuevas cartillas o manuales de diseño de parques y plazas, andenes, calles y mobiliario con medidas específicas para proyectos colindantes con humedales. - El POT o un decreto reglamentario deberá precisar las competencias en materia de SUDS para promover su implementación. - Manejo adaptativo para las intervenciones que se realicen en zonas de riesgo sujetas a estudios detallados que colinden con áreas protegidas de humedal (esta disposición es de tipo técnico, puede o no ir en POT según como se haya definido el alcance del componente de gestión del riesgo y cambio climático en POT). - Las recomendaciones sobre cruces de estructuras se desarrollan en la ficha respectiva.
Recomendación 6	<p>Para controlar el impacto de usos existentes que afecten las áreas protegidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incorporar en el POT una restricción de los usos de alto impacto ambiental, de acuerdo con la clasificación de usos urbanos que defina el POT, en una franja alrededor de áreas protegidas. - Los instrumentos reglamentarios del presente Plan podrán asignar el tratamiento urbanístico de renovación en entornos legalmente consolidados de áreas protegidas, con el fin de ampliar áreas libres, por la vía de cesiones públicas para espacio público o la destinación de áreas privadas afectas al uso público, para obtener el suelo necesario para consolidar los polígonos de las áreas declaradas o asegurar una adecuada transición y conservación de los ecosistemas sobre áreas no declaradas. En todo caso, en la concertación del POT se podrán acordar polígonos de renovación para consolidar las redelimitaciones que se propongan.
Recomendación 7	<p>Los remanentes prediales que hayan sido anteriormente adquiridos para la conformación de las áreas protegidas y que no sean consideradas dentro de la delimitación de estas, podrían ser consideradas como espacios públicos de transición o amortiguación, con un manejo diferenciado, destinado a favorecer la conectividad ecológica e hidrológica, como se señala en las anteriores recomendaciones.</p>

3.2.7 Cruces entre estructuras del ordenamiento Territorial (SDAP)

Tema						
Descripción del problema	Inexistencia de un instrumento o procedimiento para solucionar la superposición de elementos principales de la estructura funcional y de servicios sobre áreas de la EEP, en especial humedales, a pesar de que ambas estructuras están adoptadas en el POT con los trazados sobrepuestos.					
	Insuficiencia de los permisos ambientales aplicables según la normatividad nacional (D. 1076 de 2015) para evaluar integralmente el impacto de las obras viales urbanas sobre humedales y permitir una decisión que con información suficiente permita prevenir el deterioro de los atributos del ecosistema.					
Tema de recomendación	Mecanismo de solución para superposición de elementos de otras estructuras del POT sobre áreas protegidas de humedal					
Ubicación en el instrumento						
Alcance del ajuste propuesto	Ajuste al POT	Si	Exclusión del POT	No	Otro (cuál)	Planes de Manejo
Justificación	Las normas de conservación y protección del medio ambiente, como la delimitación y el manejo de humedales, y que las determinaciones de las autoridades ambientales, como son los PMA de áreas protegidas de humedal, prevalecen sobre las demás del POT y son de superior jerarquía según el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. No obstante, tanto el modelo de ocupación como el trazado de las tres estructuras del POT prevén casos en que se generan superposiciones sin que el mismo POT haya previsto mecanismos que evalúen la viabilidad de tal superposición, sin afectar los valores por los cuales el área ha sido protegida. Únicamente prevé que “Las obras de interés público declaradas como tales por la Administración Distrital en cualquier parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, deberán someterse a las exigencias ambientales establecidas en las normas vigentes (Par. 1, Art. 83, Dec. 190 de 2004).					
	Según el POT vigente y el Acuerdo 248 de 2006, la EEP tiene como finalidad “la conservación y recuperación de los recursos naturales”. Adicionalmente, todas las áreas de la EEP, excepto corredor ecológico vial, son suelo de protección, condición que se presume se conservará en la revisión del POT. Según la Ley 388 de 1997 y el POT no es posible reducir los polígonos de áreas declaradas mediante un acto administrativo sin paso previo por el Concejo o revisión del POT, lo cual significa que la sobreposición no implica sustracción de tales áreas.					
	No obstante, la superior jerarquía de las normas ambientales no significa de entrada inviabilizar la construcción de infraestructura estructurante de la ciudad, más aún cuando la malla vial arterial superpuesta sobre la					

EEP tiene una función estructurante de la conectividad urbano-regional y ha estado trazada casi sin modificación desde el Acuerdo 2 de 1980, por lo que el Distrito ha venido adquiriendo suelo y ejecutando obras.

Se prevé según información conocida sobre la revisión del POT, que la ALO sea construida al menos en los tramos Chusacá-Calle13-Calle 80. Asimismo, se ejecutará el POZ Lagos de Torca, entre otros desarrollos que se superponen con humedales.

De otro lado, el régimen de usos del POT para PEDH no prevé condicionamientos para obras de la malla vial arterial y los PMA existentes no contemplan una solución para estos entrecruzamientos (tampoco le corresponde preverlos). Los PMA han sido en su mayoría adoptados con el conocimiento previo de la afectación, pero sin información sobre las soluciones técnicas de la obra pública. (creo que este párrafo le plantea un alcance al régimen de usos y al PM que no tiene. Creo que precisamente esto es lo que sustenta que sea el POT el que prevea el mecanismo.

Finalmente, la poca claridad sobre el mecanismo de solución de estos cruces lleva a debates entre ciudadanía, constructores y administración generando la percepción de poca transparencia y discrecionalidad en las decisiones.

La función pública de regular los usos del suelo, así como la atribución de velar por la protección del patrimonio ecológico del municipio, han sido radicadas por la Constitución Política de 1991 en el Concejo Distrital. De allí que a este le corresponda, en virtud de la Ley 388 de 1997 aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial, y dentro de este definir los suelos de protección dentro de los cuales se encuentran las áreas que se delimiten y reserven para la conservación del medio ambiente.

No obstante lo anterior, resultado del procedimiento de desarrollo urbano, existe la posibilidad de que estructuras como la de movilidad, que también hace parte de las decisiones de ordenamiento territorial, se superpongan con este tipo de suelos de protección, sin que exista en las normas ambientales nacionales un instrumento que sujete a evaluación previa los efectos que esta superposición puede tener sobre los propósitos del suelo de protección.

Las entidades de la administración distrital se encuentran sujetas normativamente a las decisiones del Concejo, quien conforme a la Constitución Política y al Decreto Ley 1421 de 1993, es la suprema autoridad del Distrito Capital y en materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo. Este Concejo tienen a su cargo vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales y dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

De allí que la decisión adoptada por el Concejo de la ciudad en el POT de definir un suelo de protección no pueda ser posteriormente

	<p>modificada por la administración distrital, si la misma implica decidir superponer la estructura de movilidad sobre la estructura ecológica principal, y particularmente, sobre las áreas delimitadas y declaradas por el Concejo como áreas protegidas y suelos de protección.</p> <p>Por lo anterior se hace necesario diseñar un mecanismo que habilite, previa evaluación de impacto integral ex ante de las alternativas del proyecto, escoger por la administración distrital la alternativa que permita la coexistencia armónica de las dos estructuras, y en caso contrario, la necesidad de que sea el mismo Concejo como suprema autoridad y escenario democrático, el que tome la decisión definitiva.</p>
Aclaraciones	
Aclaraciones sobre el marco legal (si aplica)	<p>El Dec. nal. 2820 de 2010 (hoy en el 1076 de 2015) no prevé dentro de los proyectos a los cuales les es exigible el licenciamiento ambiental las obras viales urbanas, salvo que estas se superpongan sobre áreas protegidas nacionales o regionales, pero no locales o distritales. Inclusive previendo el requerimiento de concepto previo del MADS por tratarse de humedales RAMSAR, que menciona el Art. 10 del Decreto.</p> <p>Según la Ley 388 de 1997 (Art. 15), las normas “que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales, en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación”, lo cual significa que la sobreposición no implica sustracción de tales áreas.</p> <p>Según el Acuerdo 19 de 1996 (Art. 8), corresponden al IDU y la SDM “integrar consideraciones ambientales y de espacio público en el diseño y construcción de sus obras, arborizar, mantener y conservar las zonas verdes del Distrito Capital que sean de su responsabilidad y prevenir, controlar y compensar el impacto ambiental de los proyectos que adelanten”.</p>
Aclaraciones sobre el marco técnico (si aplica)	<p>Una superposición entre sistema vial distrital, aunque sea arterial y EEP no significa un traslape entre determinantes de superior jerarquía. Las normas para la protección ambiental y las que emite las autoridades ambientales son de superior jerarquía y en cualquier caso siempre deben prevalecer sobre las demás. Las únicas disposiciones sobre infraestructura que se pueden considerar de superior jerarquía son la red vial nacional y regional, puertos, aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía.</p> <p>Ya que las normas ambientales y la competencia de la autoridad ambiental prevalecen, el mecanismo que se recomienda se enfoca en evaluar la existencia de alternativas que permitan evitar el deterioro de los atributos de los ecosistemas y garantizar el cumplimiento de los propósitos u objetivos específicos de conservación. El mecanismo propuesto podrá considerar medidas de compensación de impactos ambientales y sociales, sin que signifique que la mera compensación es suficiente para avalar las obras.</p>
Alternativas de recomendación	

Recomendación 1

Cuando la administración distrital identifique el cruce o superposición de una estructura de movilidad con el suelo de protección que hace parte del Sistema Distrital de Áreas Protegidas, la entidad de la administración distrital proponente de la obra realizará un análisis prospectivo del impacto ecológico, social y económico que esta tendría sobre los objetivos específicos de conservación del área protegida.

El proponente de la obra (típicamente el IDU) debe realizar un análisis prospectivo del impacto sobre los objetivos de conservación del área protegida según escenarios técnicos (escenario sin proyecto y escenarios con diferentes alternativas constructivas), que tomen en cuenta la relación entre las alternativas de obra, el riesgo y la variabilidad y cambio climático.

Este análisis prospectivo atendería a los términos de referencia que para el efecto defina la Secretaría Distrital de Ambiente, que en todo caso deberán contemplar, a partir de herramientas de modelación dinámica basadas en las ciencias naturales, sociales y económicas, generado para cada escenario de intervención definido, trayectorias y deltas de cambio sobre las variables, índices, e indicadores que dan cuenta del estado del sistema socioecológico. Para la definición de escenarios a considerar, no sólo se tendrán en cuenta las diferentes alternativas de la intervención, sino también trayectorias posibles futuras que reflejen la gestión del riesgo por variabilidad y cambio climático sobre los objetivos específicos de conservación, acordes con las resoluciones temporales de las herramientas de modelación dinámicas señaladas anteriormente.

Estas alternativas se presentarían a consideración del Consejo de Gobierno. Si dentro de las alternativas el Consejo identifica la posibilidad de coexistencia armónica de las estructuras sin afectar los objetivos específicos de conservación del área protegida, la obra deberá ejecutarse con pleno acatamiento de las condiciones impuestas por la Secretaría Distrital de Ambiente.

Se recomienda en este caso, emplear la metodología de evaluación probabilística de riesgos (PRA) que incorpore dentro de los modelos de evaluación, la incertidumbre sobre el clima y sus efectos en riesgos. De esta manera, la obra incluso puede aportar al mejoramiento o a la conservación de atributos del ecosistema.

- (1) Construir artefactos de modelación dinámica con enfoque prospectivo que incorpore el concepto de trayectoria y de delta de cambio bajo evaluación de impacto ex ante.
- (2) Los artefactos de modelación deben procurar seguir el siguiente desarrollo: Modelo hidroclimatológico, modelo hidrológico, modelo hidráulico (hidrodinámico 2D), modelo hidrosedimentológico e hidrogeomorfológico, modelo de calidad de aguas, modelos ecológicos de grupos funcionales y cadenas tróficas, modelos de dinámicas socioeconómicas (medios de vida, capitales del territorio, modelos de gobernanza). El desarrollo será gradual, cada vez actualizando con la información disponible y desarrollando análisis

	<p>de incertidumbre para incorporarla en los procesos de toma de decisiones.</p> <p>(3) La evaluación de impacto de la obras, proyectos y actividades, deberá ser pensado en los protocolos de modelación de los diferentes proyectos y estudios que se desarrollan en el marco de la gestión de los humedales. Se recomendaría que estos de iniciaran a construir en el marco de los estudios de determinación de caudal ambiental de los humedales.</p> <p>(4) La construcción de trayectorias y deltas de cambio con las herramientas de modelación deberá permitir considerar varias alternativas de las obras, en el contexto de la definición que se ha dado a la construcción de escenarios. También deberá facilitar desarrollar aproximaciones con enfoque de riesgo, particularmente desde una perspectiva de gestión del riesgo por impacto de la variabilidad y el cambio climático. De esta forma, una posibilidad para armonizar los mandatos de la emergencia climática decretada para Bogotá en diciembre 2020 con la proyección de obras de infraestructura civil podría ser estudiados desde los enfoques de riesgo.</p> <p>(5) Las especificaciones de los términos de referencia de los estudios de proyección de obra civil con potencial de impacto sobre los humedales deberán garantizar por parte del consultor que este emplee la batería de herramientas de modelación que existan y que estén basadas en modelación dinámica acoplada, trayectorias, escenarios, y deltas de cambio. Otra posibilidad sería hacer los desarrollos específicos con apoyo de la academia y así procurar un modelo de gestión, uso y mantenimiento de tales herramientas. Esto impone en forma anticipada una adecuada articulación de funciones y competencias de tres actores fundamentales: la EAAB, IDIGER y la secretaría distrital de ambiente.</p> <p>Los escenarios técnicos deberían ser evaluados por la SDA a la luz del plan de manejo, teniendo como criterios fundamentales para la selección: a) que el propósito de la SDAP es la conservación y la recuperación, b) que la alternativa seleccionada debe asegurar que se protejan los objetivos específicos de conservación, los atributos y la destinación del área protegida, c) las necesidades de ajuste en la zonificación y actividades, si a ello hubiere lugar d) las necesidades de ajuste al componente estratégico (metas).</p>
Recomendación 2	<p>El análisis de escenarios deberá incluir la valoración de impactos por pérdida de biodiversidad (creo que no serían solo estas...), la cual se podrá compensar con medidas in-situ que se acuerden en el plan de manejo, y de no ser posible, con pago en dinero.</p>

3.2.8 Competencias en la gestión del SDAP

Tema	
Descripción del problema	Deficiente ordenación de competencias relacionadas con la gestión de las áreas protegidas Parque Ecológico Distrital de humedal. las

	competencias de administración y manejo de estas áreas protegidas, la dispersión de tareas, la confusión de roles y responsabilidades entre las autoridades nacionales, regionales y distritales y en este último ámbito, entre la EAAB, la SDA, y otras entidades distritales, no permite una gestión efectiva, concurrente, ordenada y coordinada en estas áreas protegidas.					
Tema de recomendación	Competencias en relación con el Sistema Distrital de Áreas Protegidas y en particular, con las áreas protegidas que comprenden humedales.					
Ubicación en el instrumento						
Alcance del ajuste propuesto	Ajuste al POT	Si	Exclusión del POT	No	Otro (cuál)	Derogatoria (parcial) del decreto 062 de 2006 para ajustarlo al Acuerdo 257 de 2006. Anunciar modificación del Acuerdo 248.
Justificación	El decreto 190 de 2004 contiene unas disposiciones relativas a la asignación de competencias en relación con las áreas que conforman el Sistema Distrital de Áreas Protegidas. No obstante, mediante decreto 62 de 2006 se distribuyeron actividades generando confusiones sobre las competencias, particularmente en lo que tiene que ver con los PEDH. Posteriormente el Acuerdo de reestructuración del Distrito distribuyó de nuevo las competencias, no obstante, las disposiciones del Decreto 062 se siguen aplicando. El acuerdo del Concejo que adopte el POT da la oportunidad de aclarar el arreglo institucional para la gestión efectiva de las áreas del Sistema de áreas protegidas que hacen parte de la estructura ecológica principal.					
Aclaraciones						
Aclaraciones sobre el marco legal (si aplica)	<p>La recomendación tendría como efecto derogar la distribución de competencias hecha por el Decreto 062 y modificaría la hecha por el Decreto 190, para ajustarla a lo dispuesto por el Acuerdo 257 de 2006, que dispone que a la SDA le corresponde, entre otras funciones:</p> <p>Orientar y liderar la formulación de políticas la conservación del sistema de áreas protegidas</p> <p>Ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.</p> <p>Promover planes, programas y proyectos tendientes a la conservación, consolidación, enriquecimiento y mantenimiento de la Estructura Ecológica Principal y del recurso hídrico, superficial y subterráneo, del Distrito Capital.</p> <p>Formular, implementar y coordinar, con visión integral, la política de conservación, aprovechamiento y desarrollo sostenible de las áreas protegidas del Distrito Capital.</p> <p>Definir los lineamientos ambientales que regirán las acciones de la administración pública distrital.</p>					

	<p>Definir y articular con las entidades competentes, la política de gestión estratégica del ciclo del agua como recurso natural, bien público y elemento de efectividad del derecho a la vida.</p> <p>Ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto, y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas.</p>
Aclaraciones sobre el marco técnico (si aplica)	<p>Resulta necesario distinguir el rol del administrador de las áreas protegidas distritales y su alcance en cuanto a la planeación y ejecución del manejo del área, el ejercicio de la autoridad ambiental y los mecanismos de coordinación, concurrencia y complementariedad de las intervenciones en estas áreas que se sustentan en el desempeño de funciones de otras entidades como la EAAB, la DADEP, el IDIGER, entre otras.</p>
Alternativas de recomendación	
Recomendación 1	<p>Aplicabilidad: Dejar sin efecto con el acuerdo POT las disposiciones del Decreto 190 de 2004 y del decreto 062 de 2006 y demás normas distritales, en lo que tiene que ver con funciones y competencias en los PEDH.</p> <p>Recomendación: En el artículo que haga referencia a la EEP y particularmente al SDAP, incluir las siguientes claridades en relación con las áreas protegidas del SDAP, los humedales en general y la EEP.</p> <p>En relación con el SDAP y las áreas protegidas distritales (adaptada con base en decreto 364)</p> <ul style="list-style-type: none"> • La coordinación y gestión del Sistema Distrital de Áreas Protegidas –SIDAP- de Bogotá estará a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente, quien deberá buscar la articulación con la autoridad ambiental del área rural, y demás entidades del orden distrital, regional y nacional. (relacionada con ficha de SDAP) • La planificación, administración y manejo de las áreas protegidas distritales que hacen parte del SDAP estará a cargo de la SDA. El Distrito podrá realizar los ajustes financieros que se requieran para garantizar la administración de estos espacios por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente. (Relacionada con ficha de instrumentos económicos) • Corresponderá a la SDA formular e implementar el plan de acción con sus programas y proyectos para el SDAP y los planes de manejo para cada área protegida distrital, buscando optimizar su gestión y la articulación con las entidades relacionadas. Estos planes contemplarán una estrategia de cooperación y participación entre los diferentes actores institucionales y sociales relacionados con las Áreas Protegidas, tanto para la conservación del patrimonio natural como el cultural. Los planes de manejo de las áreas protegidas serán

aprobados por decreto del Alcalde Mayor de la Ciudad. (Relacionada con ficha de planes de manejo)

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

En relación con los humedales en general:

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

En relación con la EEP:

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

	<p>Ruta de implementación (si se requiere) además de la derogatoria del Decreto 062, la inclusión de la propuesta anterior que ratifica el Acuerdo 257, disponer en el articulado la presentación de un acuerdo el Concejo que reorganice el SDAP regulado hoy por el Acuerdo 248 y detalle las funciones y competencias de la SDA en esa materia. Frente a esto la propuesta inicial borrador se detalla en la recomendación 2</p>
Recomendación 2	<p>Aplicabilidad: Detallar funciones y competencias de la SDA en relación con el SDAP</p> <p>Recomendación: Actualizar el Acuerdo 248 de 2005, entre otros aspectos en materia de competencias.</p> <p>Ruta de implementación: Presentación posterior de un acuerdo al Concejo para actualizar el Acuerdo 248, donde se detallen las funciones de administración y manejo de las áreas protegidas distritales de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con las áreas protegidas distritales • Formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos relacionados con las áreas protegidas distritales • Adelantar los procedimientos técnicos, sociales y sectoriales para la creación o ampliación de áreas protegidas distritales • Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas protegidas distritales y emitir los conceptos que le sean requeridos para la ejecución de proyectos, obras o actividades que sean susceptibles de afectar las áreas protegidas distritales. • Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior de las áreas protegidas distritales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios. • Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de las áreas protegidas distritales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por las áreas. • Recaudar, conforme a la ley, los recursos por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento de los permisos, las concesiones, las autorizaciones y los demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley y los reglamentos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer las funciones policivas y sancionatorias al interior de las áreas protegidas distritales en los términos fijados por la ley. • Definir los lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos para el manejo y administración de las áreas protegidas distritales y la reglamentación de su uso y funcionamiento • Diseñar e implementar estrategias diferenciadas de participación social en la conservación de las áreas distritales que fortalezcan la buena gobernanza de las mismas. • Dirigir la formulación, actualización, implementación y seguimiento a los planes de manejo de las áreas protegidas distritales, donde se reglamenta su uso y funcionamiento • Consolidar un Sistema de Información institucional para la planificación y manejo del SDAP • Emitir conceptos técnicos relacionados con la implementación de políticas, planes, programas, proyectos, normas, procedimientos y trámites administrativos ambientales relacionados la administración y manejo de las áreas protegidas distritales • Las demás que le sean asignadas y que por su naturaleza le correspondan.
--	--

3.2.9 Instrumentos financieros

Tema	
Descripción del problema	<p>El sistema de humedales de la ciudad de Bogotá representa sin duda alguna un patrimonio para sus habitantes desde diferentes perspectivas. En tal sentido, aspectos de índole ambiental no son sus únicos activos, sino que los mismos son solamente una expresión de la representatividad que dichas áreas también ostentan en materia cultural, integración social, educación, y desarrollo económico, entre otros aspectos.</p> <p>El valor agregado que genera el sistema de humedales a la ciudad se ve ampliamente reflejado en diferentes sectores económicos, entre los que se destaca el impacto positivo que representa para el sector de vivienda representa ubicarse en una zona aledaña a un humedal o espacio natural de la ciudad. Ejercicios de valoración económica desarrollados en el humedal Jaboque (2018) dan cuenta de que los precios de una unidad de vivienda pueden aumentar en más de \$5 millones de pesos frente a viviendas similares que no estén ubicadas en zonas con</p>

	<p>atributos ambientales importantes. El multiplicar este valor unitario por la cantidad de proyectos familiares que pueden ubicarse en áreas aledañas a los humedales es ampliamente significativo, y en el caso del humedal Jaboque, los autores identificaron que dicha disponibilidad a pagar podría ser cercana a \$1.877 millones de pesos.</p> <p>Sin embargo, en la práctica las responsabilidades de gestión en torno al sistema de humedales, basa su financiación en un enfoque relativamente limitado que solo apela a los recursos que para tal fin pueda disponer la Autoridad Ambiental de la ciudad, o la Empresa de acueducto y Alcantarillado de Bogotá.</p> <p>Actualmente el sistema de humedales de la ciudad cuenta con necesidades financieras cercanas a \$43 mil millones de pesos anuales, de los cuales solo cerca del 33% es cubiertos financieramente. Este escenario de desfinanciación pone en riesgo el valor agregado económico mencionado previamente, y el potencial del sistema para seguir generándolo en el futuro.</p> <p>¿Como incorporar estos argumentos en la estructura financiera que permita cubrir las necesidades financieras de los humedales? ¿Como integrar en las acciones urbanísticas de la ciudad y sus instrumentos de financiación tradicionales, aspectos que reconozcan el papel fundamental que juega el sistema de humedales en desarrollo económico de la ciudad?</p>					
Tema de recomendación	Instrumentos financieros del Ordenamiento Territorial basados en captura de valor, incentivos y concurrencia de recursos para la recuperación y conservación del sistema de humedales a la ciudad					
Ubicación en el instrumento						
Alcance del ajuste propuesto	Ajuste al POT	Si	Exclusión del POT	No	Otro (cuál)	Reglamentación POT
Justificación	<p>Es evidente que la conservación y buena salud del sistema de humedales de la ciudad genera un valor agregado para la ciudad en aspectos ambientales, culturales, y de desarrollo económico entre otros.</p> <p>Dicha inter-sectorialidad en los beneficios del sistema de humedales se ha demostrado desde la perspectiva económica a través de diferentes estudios entre los que se destacan temas de mitigación de riesgos, reducción en gastos de salud, y agregación de valor en la disponibilidad a pagar por viviendas en la ciudad.</p> <p>Entre estos, se hacen particularmente relevantes los beneficios que para el sector de la construcción genera el sistema, y su relación con los instrumentos de acción urbanísticas disponibles en la Ley de Ordenamiento Territorial 388 de 1997, con el fin de orientar parte de dichos beneficios hacia la gestión de los humedales de la ciudad.</p> <p>Típicamente, los instrumentos de captura de valor no han tenido un énfasis ambiental, sino en infraestructura y vivienda, a pesar de que estos cuentan con otras fuentes, como valorización y APPs para</p>					

	<p>movilidad, o cesiones para espacio público, o porcentajes obligatorios de vivienda de interés social, o tarifas de servicios públicos. Para el caso de la estructura ecológica principal se han aprovechado las cesiones urbanísticas de manera marginal y en algunos casos, transferencia de derechos de edificabilidad adicional (en algunos planes parciales y planes zonales).</p> <p>Bajo estos elementos, se justifica el incorporar aspectos de naturaleza ambiental en las acciones urbanísticas que estén siendo consideradas por la administración distrital, ya sea de manera integral en actuaciones de desarrollo territorial previstas previamente (plusvalía o valorización), o a través de acciones particulares de índole ambiental.</p> <p>Finalmente, y como parte de administrar e integrar una destinación específica a los recursos financieros generados con ocasión de incorporar aspectos ambientales en los mencionados instrumentos, se crea el Fondo Distrital para el Sistema de Áreas Protegidas (FSAP).</p> <p>Se requiere hacer uso de los instrumentos financieros del Ordenamiento Territorial para orientar parte del valor agregado que genera la estructura ecológica principal y el sistema de humedales a la ciudad, hacia su recuperación y conservación.</p> <p>Así mismo, hace falta establecer un mecanismo que permita consolidar, planear y realizar un gasto eficiente de recursos hacia el Sistema de Áreas Protegidas de la ciudad, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad.</p>
Aclaraciones	
Aclaraciones sobre el marco legal (si aplica)	<p>De acuerdo con la Ley 388 de 1997 y su marco reglamentario, existen una serie de mecanismos que pueden orientarse al financiamiento de la obtención de suelo y adecuación de cargas generales, entendidas estas como elementos que generan beneficios a la ciudad en su conjunto, como es la estructura ecológica principal.</p> <p>De manera particular, los POT y sus instrumentos pueden desarrollar mecanismos de compensación y/o incentivo a los predios por la imposición de restricciones de conservación ambiental. Típicamente, en las ciudades el mecanismo de compensación es la posibilidad de recibir esos suelos como cesión pública, a cambio de un aprovechamiento inmobiliario en zonas no afectadas.</p> <p>Adicionalmente, la Ley 99 de 1993 plantea un marco, objeto de reglamentación e implementación, para pago por servicios ambientales e incentivos a la conservación.</p>
Aclaraciones sobre el marco técnico (si aplica)	
Alternativas de recomendación	
Recomendación 1	Identificación y estimación económica de los elementos de naturaleza ambiental que hacen parte de las acciones urbanísticas que pueden ser considerados generadores de valor, con el fin de ser orientados a la

	<p>financiación de acciones de gestión ambiental necesarias para mantener en el tiempo sus impactos en materia de desarrollo urbano.</p> <p>Aplicación de mecanismos de captura de valor de escala de la ciudad para financiar la obtención y recuperación de humedales declarados, dado que estos son elementos estructurales del territorio, es decir, se pueden considerar cargas generales a ser distribuidas entre la totalidad de la ciudad. Entre los mecanismos que se recomienda aplicar y/o revisar, se encuentran los siguientes:</p> <p>a) Participación en plusvalías derivada de la acción urbanística: Según el Acuerdo distrital 118 de 2003, modificado por el Acuerdo 352 de 2008, en Bogotá son hechos generadores de participación en plusvalía la asignación de una norma que permita un uso más rentable, o de una norma que permita mayor aprovechamiento en índices de construcción u ocupación. Los recursos así captados, según este Acuerdo, se destinan a proyectos de vivienda de interés prioritario (70%), espacio público (15%), y adquisición de suelos de conservación de recursos hídricos o zonas de protección ambiental o de conservación ambiental o arquitectónica (15%). En promedio, el Distrito ha recaudado alrededor de 24\$.000 millones anuales por plusvalía, alrededor de un 10% de lo previsto por el estudio técnico del Acuerdo 118; y en la distribución de recursos, ha entregado el 9% a la SDA³. Como se observa, a los asuntos ambientales les corresponde un valor muy bajo, además de que los recursos obtenidos por este instrumento han estado por debajo de las expectativas, de modo que se debe revisar y enfocar su priorización en los temas con más debilidad en la financiación urbana como lo ambiental; por lo tanto, es recomendable en la revisión del POT evaluar y fortalecer la destinación de recursos de plusvalía para adquisición, restauración y mantenimiento de predios del sistema distrital de áreas protegidas.</p> <p>b) Contribución de valorización. Su administración y operación está a cargo del IDU, su reglamentación según el Acuerdo 7 de 1987 modificado por el Acuerdo 16 de 1990 (estatuto de valorización) y es causada por “obras de interés público que benefician a la propiedad inmueble que se ejecuten directamente o por delegación por una o más entidades de derechos público, dentro de los límites del Distrito”. La valorización por beneficio general específicamente se aplica a “obras de interés público, de amplia cobertura relacionados con el sistema vial general de la Ciudad”. Entre 2007 y 2019 se recaudaron \$3 billones. Se han destinado a vías, en menor medida a espacio público y apenas en un 1% a corredores ambientales⁴. Este instrumento tiene como objeto las obras públicas, las cuales deben estar previamente definidas de manera específica. Para el caso de humedales, podría tener una utilidad</p>
--	--

³ SDHT (2021). Diagnóstico de la aplicación de instrumentos de financiación del hábitat en Bogotá.

⁴ SDHT (2021). Diagnóstico de la aplicación de instrumentos de financiación del hábitat en Bogotá.

	<p>parcial. No podría ser empleado para cualquier tipo de intervención, sino para aquellas referidas a obra pública que en cualquier caso deberían derivarse del programa de cada plan de manejo. Como antecedente, en el Distrito de Barranquilla se ha empleado la contribución de valorización por beneficio general para la canalización de arroyos, entendidas como obras de conectividad, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático según el Programa de Contribución de Valorización por Beneficio General de 2012. En este caso, se señala el potencial que la valorización tendría para financiar obras públicas para la gestión del riesgo, cambio climático y el mejoramiento hídrico de los humedales, siempre y cuando estén no solo formulados sino acordes con los planes maestros y las aprobaciones de la autoridad ambiental.</p> <p>Este es un instrumento independiente del POT, pero se trata aquí de considerar que esta puede llegar a ser una fuente viable de financiación.</p> <p>c) Cargas y transferencia de derechos de construcción, consiste en la previsión en POT de la consideración de las áreas protegidas de humedal como cargas urbanísticas generales y áreas generadoras de derechos de construcción, en el marco de planes parciales o proyectos de urbanización, los cuales pueden ser objeto de reparto o distribución al interior de los proyectos urbanísticos que las generen, o dentro de planes zonales o a nivel general de la ciudad, ya sea área en sitio, compensación en dinero o transfiriendo tales derechos generados por el humedal hacia otros sectores con la capacidad de absorber y concretar tales derechos de construcción, tal como se menciona en la ficha 6 de recomendación. Este mecanismo permitiría financiar la obtención del suelo y las acciones de recuperación que sean necesarias según los planes de manejo.</p> <p>Vale indicar que todas las posibles intervenciones que se lleguen a realizar con los instrumentos acá señalados deben cumplir con los criterios y enfoque predominante que se ha señalado en las fichas anteriores, y bajo los criterios de competencias también antes indicados.</p> <p>Finalmente, se recomienda que la Administración Distrital desarrolle los análisis que permitan una valoración de los servicios ecosistémicos de los humedales y mecanismos e incentivos financieros asociados a la identificación del mayor valor para la conservación de los humedales, esto dentro de una caja de herramientas independiente del POT.</p>
Recomendación 2	<p>Reformulación en el marco del POT, del Fondo de compensación de cesiones para espacio público y equipamientos creado por el POT y reglamentado por los Decretos 37 y 323 de 2004. Dicho fondo presenta algunas debilidades como el hecho de ser administrado únicamente por el IDRD lo que significa que se ejecuta dentro del alcance de su objeto, que no cuenta con una priorización de inversiones ni planeación de largo plazo. Se recomienda que con fundamento en el POT y mediante reglamentación específica, se unifiquen las compensaciones de cargas urbanísticas en un fondo en cabeza de la Secretaría Distrital de</p>

	<p>Hacienda (como el actual fondo cuenta de compensación de cargas urbanísticas por edificabilidad creado por el Decreto 356 de 2018), con finalidades de uso tan amplias como se señala en la ficha de recomendación 6, que incluirían las áreas protegidas, por lo tanto a ejecutar a través de diferentes entidades incluida la SDA, lo que exige una planeación de su ejecución que, en el caso de las áreas protegidas de humedal, esté acorde con los objetivos de conservación, los lineamientos de la SDA y los planes de manejo.</p>
Recomendación 3	<p>Si bien sería un mecanismo externo al POT, se debe recomendar la Creación del Fondo Distrital para el Sistema de Áreas Protegidas de la ciudad (FSAP), como el mecanismo que permita incorporar principios de destinación específica en la administración y ejecución de los recursos generados en los elementos de naturaleza ambiental de las acciones urbanísticas priorizadas, hacia la gestión de la estructura ecológica principal, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad. Este fondo podría, entre otras fuentes, alimentarse con los recursos de los mecanismos de financiación asociados al POT definidos en las dos recomendaciones anteriores.</p>