



Foto: fuente - contagioradio.com

# LA URBANIZACIÓN DE LA RESERVA VAN DER HAMMEN Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN COLOMBIA

*Por Ángela María Amaya Arias<sup>67</sup>.*

---

<sup>67</sup> La autora es docente investigadora del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Agradecemos a la profesora Ángela María Amaya Arias la autorización para reproducir su trabajo. Este artículo fue publicado anteriormente en el blog del Departamento de Derecho del Medio Ambiente - Universidad Externado de Colombia. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-urbanizacion-de-la-reserva-van-der-hammen-y-la-aplicacion-del-principio-de-no-regresion-en-colombia/#more-2648>



# ¿BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS?

Aportes para el análisis de la gestión





### **Plataforma por el Derecho a la Ciudad**

Centro de Estudios Territorio y Ciudad, Colectivo Simbiótica, Colectivo Vamos por los Derechos, Convergencia por Bogotá, Corporación Comunitaria Cuyeka, Corporación Cultural Cultiva, Corporación Nuevo Arcoíris, Corporación Viva la Ciudadanía, FICONPAZ, Foro Nacional por Colombia, Grupo de Investigación en Procesos Urbanos – Universidad Nacional de Colombia, Internacional de Servicios Públicos (IPS), KreaViva, Mesa Técnica de Altos de la Estancia, No le Saque la Piedra a la Montaña, Postmetropolitan, Proseder, Maestría en Planeación para el Desarrollo, Universidad Santo Tomás de Colombia, Corporación Yurupari.

### **Autores:**

Paula Tejada Orozco, Angie Carolina Torres Ruiz, Marcela Martínez, Doris Herrera y Alan David Vargas, Carlos Olaya, Alejandra Wilches, Internacional de Servicios Públicos (ISP), Clemencia Mayorga, Carlos Carrillo, Yanod Márquez Aldana, Ángela María Amaya, Albeiro Caro Fernández, Jenny Carolina Cortés, Juan Sebastián Simbaqueba y Julián Arévalo **Pedraza**.

### **Coordinación general:**

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla  
Esteban Acosta Saavedra  
Corporación Viva la Ciudadanía

### **Edición:**

Camilo Castellanos

### **Diseño y diagramación:**

Andrés Jurado A.

### **Impresión:**

“Ecosueño” [www.ecosuenopublicidad.com](http://www.ecosuenopublicidad.com)

Esta es una publicación de carácter informativo y está prohibida su venta. Se permite la reproducción parcial o total de esta obra, en cualquier formato, mecánico o digital, siempre y cuando no se modifique su contenido, se respete su autoría y se mantenga esta nota.

Bogotá D. C., Colombia.  
Agosto de 2017

# PRESENTACIÓN

Cumplido el primer año de la administración del Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa, la Plataforma por el Derecho a la Ciudad se propuso contribuir al seguimiento de su gestión con un conjunto de artículos de análisis e información que contribuyeran a la consolidación y mejoramiento de las políticas sociales en la ciudad. Los trabajos que se presentan a continuación, en cumplimiento de dicho propósito, reúnen una serie de artículos que tratan diferentes aspectos de la gestión del Alcalde Mayor durante el año 2016.

## QUIÉNES SOMOS

La Plataforma por el Derecho a la Ciudad es un proceso de coordinación y trabajo conjunto de universidades, organizaciones sociales, de mujeres, jóvenes, ambientalistas, iniciativas políticas, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de estudio y personas, que se articulan para:

Promover y fortalecer movimientos sociales urbanos y de la ciudad. Impulsar la movilización social y proponer alternativas de desarrollo urbano-rural, que pongan al ser humano y lo ambiental en el centro de las preocupaciones.

Generar información, conocimiento y comprensión sobre los asuntos, problemáticas y necesidades de la ciudad y sus habitantes, aportando en el abordaje teórico y de experiencias concretas en lo local, nacional e internacional sobre el derecho a la ciudad.

Impulsar procesos de incidencia en la toma de decisiones y la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas.

Desarrollar mecanismos participativos de seguimiento y monitoreo desde los derechos humanos y el derecho a la ciudad.

Aportar a la construcción de paz urbana desde reflexiones y acciones entorno a lo urbano, la reconciliación, construcción de memoria, seguridad humana, entre otros aspectos.

Garantizar la revisión crítica y propositiva de la gestión de la Administración Distrital, en lo referente a los procesos de planeación, participación y ejecución de sus recursos y el ordenamiento de sus diferentes territorios.

# Las Organizaciones que conforman la Plataforma por el Derecho a la Ciudad:

Centro de Estudios Territorio y Ciudad, Colectivo Simbiótica, Colectivo Vamos por los Derechos, Convergencia por Bogotá, Corporación Comunitaria Cuyeka, Corporación Cultural Cultiva, Corporación Nuevo Arcoiris, Corporación Viva la Ciudadanía, FICONPAZ, Foro Nacional por Colombia, Grupo de Investigación en Procesos Urbanos – Universidad Nacional de Colombia, Internacional de Servicios Públicos (IPS), Kreaviva, Mesa Técnica de Altos de la Estancia, No le Saque la Piedra a la Montaña, Postmetropolitan, Proseder, Maestría en Planeación para el Desarrollo, Universidad Santo Tomás de Colombia.

## El Derecho a la Ciudad<sup>1</sup> y la veeduría ciudadana

Este derecho se centra en la dignidad de los seres humanos y su armonía con la naturaleza. Es un derecho que tiene la totalidad de habitantes a usar, disfrutar, ocupar, producir y gobernar sus ciudades, municipios, localidades, es decir, sus territorios. Adicionalmente, es producto de una construcción social y colectiva que, desde abajo hacia arriba, plantea un nuevo paradigma para repensar las ciudades y asentamientos humanos a partir de principios como la justicia social, la igualdad, la democracia y la sustentabilidad. Además, de la distribución espacial justa de los recursos, la agencia política ciudadana, la diversidad y la dimensión sociocultural.

El Derecho a la Ciudad concibe las ciudades, tanto en lo urbano como en lo rural, como bienes comunes y abarca todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Su cumplimiento como derecho colectivo, depende del respeto, protección, promoción y garantía de todos los Derechos Humanos sin excepción. Desde Colombia, incluimos nuevos derechos de la naturaleza y de las nuevas generaciones.

El control y la vigilancia de la gestión pública son derechos reconocidos a la ciudadanía por la Constitución Política de 1991. Para su ejercicio es necesario que la población esté informada sobre el desempeño de sus gobernantes y el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior, precisa que las y los ciudadanos conozcan cuál es la ejecución y el impacto de sus decisiones, propuestas de gobierno y planes de desarrollo.

Los planes de desarrollo<sup>2</sup> son instrumentos de planeación que permiten orientar y gestionar el desarrollo integral (económico, social y ambiental) de los diferentes territorios del país. Son formulados por las autoridades del ámbito municipal, encabezadas por los alcaldes.

---

1 Según las definiciones propuestas por la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=es>

2 La Constitución Política de 1991 ordena (art. 339) que, las entidades territoriales en Colombia, elaboren y adopten planes de desarrollo, con el propósito de dar a los recursos un uso eficiente y asegurar el adecuado desempeño de sus funciones. Estos planes deben estar conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

Entre los fines de dichos planes se encuentra la adecuada distribución de los recursos y la definición de políticas y estrategias de acción gubernamental. Para ello, ofrecen lineamientos y orientaciones para la formulación y definición de políticas públicas y se constituyen en herramientas para la gestión de los gobernantes en la escala local. En nuestra legislación, los planes de desarrollo son obligatorios y tienen características y forma determinada.

Por todo lo anterior, la Plataforma por el Derecho a la Ciudad propone hacer seguimiento, desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad, a algunos aspectos de la gestión del Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa y de la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Mejor para Todos.

Esta publicación busca ser una herramienta útil, el propósito de llevar a ustedes este conjunto de reflexiones desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad no es otro que contribuir a que las ciudadanas y los ciudadanos de Bogotá exijan y reivindiquen sus derechos.

## AGRADECIMIENTOS

La Plataforma por el Derecho a la Ciudad desea agradecer a todas las organizaciones que hicieron posible este trabajo, por su disposición, sus esfuerzos y sus contribuciones.

En particular, se extiende un agradecimiento, por sus reflexiones, argumentos y aportes, al Sindicato de Trabajadores de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) ATELCA y al Centro de Estudios Laborales Económicos y Sociales – CELES; al Sindicato Nacional de Pediatras de Colombia SICOLPED; al Portal Al Garete ([www.algarete.com.co](http://www.algarete.com.co)); al Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia.

**E**n las últimas semanas se ha visto en el país una interesante discusión sobre la posibilidad de urbanizar una reserva forestal regional ubicada al norte de Bogotá, y las consecuencias ambientales que esto generaría. No es una cuestión de fácil solución, pues existen argumentos jurídicos válidos desde distintos puntos de vista, los cuales deben ser conciliados con el fin de encontrar una respuesta equilibrada y sostenible a esta problemática. En este escenario, el Principio de No Regresión del Derecho Ambiental podría ser de utilidad.

Dicho principio consiste en la limitación a los poderes públicos, de disminuir o afectar de manera significativa el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté debidamente justificado. Se trata de un principio implícito, relativo y jurídicamente vinculante, con un fundamento legal y constitucional cada vez más consolidado, y cuyos límites deberán ser determinados en cada caso concreto. En consecuencia, una medida se entenderá regresiva y, por tanto, jurídicamente inadmisibles, cuando reduzca o afecte significativamente el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté debidamente justificado<sup>68</sup>.

Este principio del Derecho Ambiental se encuentra fundamentado por el principio de progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual se deriva la prohibición de regresividad, según la cual una vez se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado encuentra vedado retroceder en esa garantía, salvo que se cumpla con un estricto

68 Amaya Arias, A. (2015). "Aplicación práctica del principio de no regresión en el derecho ambiental colombiano: especial referencia a la protección de los páramos y zonas de reserva forestal". En *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*. Tomo XV. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 39-74.

juicio de proporcionalidad, el cual demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con el fin constitucionalmente imperioso<sup>69</sup>. La Corte Constitucional colombiana, en diversas ocasiones, ha reconocido la aplicación de estos principios al derecho a gozar de un ambiente sano, señalando que el supuesto retroceso del nivel de protección (...) es simplemente otra manera de presentar el cargo consistente en que la disposición acusada transgrede el artículo 79 constitucional por el supuesto incumplimiento de los deberes estatales en la protección de las áreas de especial importancia ecológica<sup>70</sup>.

Ahora, surge la pregunta, ¿la urbanización de la reserva Van der Hammen constituye una regresión del nivel de protección alcanzado? Y si es así, ¿se encuentra debidamente justificada? Para abordar estas cuestiones, el test de regresividad de las medidas supuestamente regresivas del nivel de protección ambiental alcanzado podría ser de utilidad.

El primer paso consiste en el análisis de la norma que contiene el nivel de protección ambiental alcanzado. En este caso, se trata de la declaratoria de zona de reserva forestal, realizada mediante el Acuerdo 011 de 2011, del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, mediante el cual declaró la

69 Sentencia C -228 de 2011.

70 Sentencia C – 443 de 2009. Ver también Sentencia C – 123 de 2014.

Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “Thomas Van der Hammen”, y adoptó unas determinantes ambientales para su manejo, dando cumplimiento a las Resoluciones 475 y 621 de 2000, expedidas por el entonces Ministerio del Medio Ambiente, por las cuales se adoptan y ratifican las decisiones sobre las áreas denominadas Borde Norte y Borde Noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial – POT del Distrito Capital. Asimismo, el marco normativo de garantía y protección de esta zona está conformado por el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva, adoptado mediante el Acuerdo 021 de 2014 de la CAR.

Este conjunto de disposiciones contiene el nivel de protección ambiental alcanzado, consistente en el establecimiento de un régimen jurídico y técnico aplicable para esta zona, con la finalidad de fortalecer el carácter y función ecológica de la reserva, teniendo en cuenta sus potencialidades, usos actuales, alteraciones, degradaciones y presiones, en procura de la sostenibilidad del territorio. De esta manera, este conjunto de disposiciones constituye el estándar mínimo de protección de dicha reserva, que servirá de base para determinar la presunta regresión.

En segundo lugar, es necesario analizar la medida que reduce el nivel de protección alcanzado. Este análisis debe determinar desde un punto de vista tanto formal como material, cuál es la medida que pretende retroceder en la protección adquirida, su aptitud jurídica para proponer esa modificación desde un punto de vista legal y competencial, y la efectiva disminución de las calidades ambientales del bien protegido, derivada de las nuevas condiciones.

En el caso de la reserva, y según la información que se maneja, la Secretaría Distrital de Ambiente o el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán radicar ante la junta directiva de la CAR una petición oficial para que se revise y se levante la resolución que declara la zona protegida<sup>71</sup>. Los trámites a realizar serían la sustracción de la reserva forestal regional y la redefinición de uso del suelo contenida en el POT. Desde una perspectiva exclusivamente jurídica, es viable, por medio de los trámites legalmente establecidos, llevar a cabo las modificaciones señaladas. Es decir, siempre que se sigan los trámites legales diseñados para este objetivo, en principio no habría ninguna irregularidad desde el punto de vista formal, para realizar estas alteraciones.

Ahora, desde un punto de vista material, es evidente que la sustracción de la reserva y la modificación del uso del suelo permitiendo la urbanización de la misma tiene consecuencias importantes para las condiciones ambientales de la zona. Existen argumentos de parte y parte. De un lado, destacando la importancia ecológica de la reserva, pues expertos concluyen que la zona norte debía recuperarse y conservarse debido a su riqueza ecológica y paisajística. De otro lado, existen quienes argumentan que la reserva no tiene suficientes valores ambientales, y que sólo el 7.8 por ciento de la misma tiene uso forestal. Este argumento, liderado por la Alcaldía Mayor, aboga a favor de la construcción a gran escala y de la expansión de la ciudad, con fundamento en las necesidades urbanas y en la disminuida importancia ambiental de la zona.

71 El Espectador. (19 de febrero de 2016). <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/no-hay-reservas-intocables-secretario-de-ambiente-sobre-articulo-617586>



Lo cierto es que no hay consenso científico, y se pone en evidencia la necesidad de que las políticas públicas ambientales y de urbanismo en Bogotá se fundamenten en una lectura y re-lectura de los informes realizados por expertos para la creación de la reserva (...)72. No obstante, es claro que podría darse una afectación del nivel de protección alcanzado para esta zona, por lo que se configura efectivamente una medida regresiva de dicho nivel.

No obstante, no todas las medidas regresivas son jurídicamente inadmisibles, por lo que se requiere el análisis de la justificación de dicha medida, como paso final del test de regresividad. Es aquí en donde se analizan todas las razones que fundamentan la medida regresiva. Pero no es una justificación cualquiera, pues como lo ha señalado la jurisprudencia española que ha tratado cuestiones muy similares73, se requiere un plus de motivación, una justificación razonada, pormenorizada y particularizada de estas medidas, con fundamento en los elementos del juicio de proporcionalidad. Es decir, para que una medida regresiva del nivel de protección ambiental alcanzado sea admitida jurídicamente, su justificación debe demostrar que la medida tiene una finalidad constitucionalmente legítima, es necesaria e indispensable para la realización del fin propuesto, y finalmente que es proporcional en sentido estricto, es decir que las ventajas que se obtienen de dicha medida regresiva compensan los sacrificios realizados.

Entonces, la propuesta de urbanizar la reserva Van der Hammen, medida potencialmente regresiva

72 La Silla Vacía (s.f.) <http://lasillavacia.com/la-silla-cachaca/proteger-la-reserva-urbanizar-la-paz-y-transformar-bogot>  
73 Sentencia del Tribunal Supremo Español de 10 de julio de 2012.

del nivel de protección alcanzado, ¿se encuentra debidamente justificada de acuerdo a los criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad de este tipo de medidas?

No se puede negar la validez de los argumentos que presenta el alcalde Peñalosa, relacionados con que la reserva actualmente tiene otros usos, como colegios e invernaderos; solo el 7.8 por ciento tiene uso forestal; y que es necesario diseñar un proceso de crecimiento y desarrollo ordenado de la ciudad, que atienda a los requerimientos de transporte y energía, entre otros74.

No obstante, ¿se justifica desde un punto de vista jurídico ambiental esta propuesta? La Alcaldía debe demostrar, con fundamentos tanto jurídicos como técnicos, y de una forma razonada, pormenorizada y particularizada, que la finalidad de la medida es constitucionalmente legítima, que es necesaria, argumentando las razones por las que dicha urbanización no puede ser construida en otros terrenos diferentes para cumplir sustancialmente esa finalidad75, y que es proporcional en sentido estricto, es decir, que efectivamente el sacrificio, en este caso ambiental, que implica su aceptación, se ve compensado por las ventajas que se obtienen por la admisibilidad de la medida. En últimas, esta justificación de la medida debe proponer una respuesta equilibrada a las necesidades urbanísticas y ambientales de la ciudad, en la que sea posible conciliar estos intereses, protegiendo los valores ecológicos

74 El Espectador. (19 de febrero de 2016). <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/asi-explica-penalosa-su-polemico-proyecto-reserva-van-d-video-617964>

75 Sentencia del Tribunal Supremo Español de 13 de junio de 2011.

de la zona, pero al mismo tiempo facilitando el desarrollo ordenado de la ciudad.

Con estas breves observaciones no se pretende agotar la cuestión, ni mucho menos. Se pretende aportar herramientas jurídicas para una discusión que, en palabras de la directora del Instituto Humboldt, Brigitte Baptiste, debe ser un debate estructurado, buscando una propuesta integral que no perjudique al medio ambiente pero que tampoco impide el desarrollo de la ciudad<sup>76</sup>. Y como se vio, un estudio reflexivo, con fundamento en el Principio de No Regresión, puede contribuir a la solución de esta y otras problemáticas similares. ■

---

<sup>76</sup> RCN Radio (1 de febrero de 2016). <http://www.rcnradio.com/locales/instituto-humboldt-propone-buscar-una-estrategia-integral-reserva-van-der-hammen/>

