

PROCESO CONSTITUYENTE EN LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA EN EL MANEJO DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL *

Ricardo Motta Vargas**
Corporación Universitaria Republicana

RESUMEN

Los proyectos mundiales de organización territorial en el contexto de la globalización geográfica significaron para Colombia el inicio de procesos de integración regional, entre ellos la Región Administrativa o Región Central de Colombia a partir del año 2001. La propuesta de Estado Regional Unitario surge de la necesidad de superar la anacrónica división de los departamentos, para dar paso a sistemas de cooperación regional, que faciliten un manejo adecuado a los graves problemas de la región, tales como el deterioro ambiental, el desplazamiento forzado de personas, desarrollo sostenible y además permitan el reconocimiento de nuevos movimientos cívicos, políticos y regionales. Uno de esos movimientos regionales ha sido el de los procesos constituyentes en varias regiones del país, promovido por la organización alemana de participación ciudadana Friedrich Ebert Stiftung –FESCOL. La misión del Proceso Constituyente de la Región Central de Colombia es ensamblar un espacio geográfico regional, cuyo desarrollo esté en manos de la sociedad, que

pretenda crear una institucionalidad basada en la autonomía regional. Este segundo informe de investigación contempla el estudio de la problemática ambiental, el desarrollo sostenible y la estructura socio-geográfica y territorial de la región central.

Palabras clave: autonomía regional, proceso constituyente, desarrollo sostenible, medio ambiente.

ABSTRACT

Territorial organization world projects in the context of geographical globalization, meant for Colombia the beginning of integrational regional processes like Región Administrativa or Región Central de Colombia (Administrative Region or Central Region of Colombia) from 2001.

The proposal of Estado Regional Unitario (Regional Unitary State) arises from the need to overcome the anachronistic division of regions to start systems of regional cooperation, which facilitate a correct managing in

Recepción del artículo: 24 de julio de 2008. Aceptación del artículo: 11 de septiembre de 2008.

* Este artículo es producto de segundo avance del proyecto de investigación desarrollado dentro de la línea Política Territorial y Medio Ambiente. Auxiliares de investigación (semillero): July Ramírez, Nancy Hungría Salamanca, Diana Carranza, Nayaska Cepeda, Olga López, Jorge Alberto Morales, Nicolás Levy, Juan Carlos Caicedo y Luis Fuentes.

** Abogado de la Universidad Externado de Colombia, especializado en Derecho Administrativo del Colegio Mayor del Rosario, Derecho Constitucional de la Universidad Nacional, Teoría Jurídica de la Universidad Libre. Profesor e investigador de la Corporación Universitaria Republicana, director del Grupo de investigación Política Territorial y Medio Ambiente, registrado en Colciencias. E-mail: mottaricardo2003@yahoo.com

the serious problems of a region, such as environmental deterioration, people's forced displacement, sustainable development and in addition to allow the recognition of new civic political and regional movements.

One of those regional movements has been the Procesos Constituyentes (Constituent Processes) in several regions of the country, promoted by the German organization of civil Participation Friedrich Ebert Stiftung - FESCOL. The mission of the Proceso Constituyente de la Región Central de Colombia (Constituent Process of the Central Region of Colombia) is to get together a geographical regional space, whose development depends on society, that tries to create an institutionality based on regional autonomy. This second research report includes the study of the environmental issue, the sustainable development and the socio geographical and territorial structure of the central region.

Key words: regional autonomy, constituent process, sustainable development, environment.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 determinó la competencia y atributos de las entidades territoriales, con grados de autonomía y descentralización a pesar de haber optado por mantener el modelo de Estado Unitario vigente desde la Constitución de 1886. Sin

embargo, el constituyente del 91 abrió la opción de crear nuevas entidades territoriales como territorios indígenas, provincias y regiones y desarrollar legislativamente los municipios, distritos y departamentos.

En un primer informe se destacó el proceso de conformación de la Región Central, desde el año 2001, integrada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, con sus respectivas capitales, como resultado de mesas de trabajo de los estudios pertinentes de ordenamiento territorial, medio ambiente y participación ciudadana en el proceso de integración regional.

Colombia es hoy denominado un país de regiones, debido a la existencia de una amplia gama de climas, diversidad cultural y prácticas sociales. La Carta política colombiana contempla regiones administrativas y de planeación, pero estos procesos que hoy destacamos van más allá de simples mandatos constitucionales.

La conformación de varias regiones del país es un reconocimiento social, cultural y político y sus estudios en temas diversos, a través de la conformación de constituyentes, son temas de un tratamiento y visión holística, en debates acerca del crecimiento económico, la concertación sobre un nuevo modelo regional, el esquema de ciudad y región, el reconocimiento de la identidad cultural y el manejo ambiental¹.

1 Constituyente de la Región Central. FESCOL. 2007. Las propuestas que esboza este documento contribuyen a la construcción social de la Región Central aplicando los principios de solidaridad y equidad. Esta iniciativa pasa para atender una serie de tareas para:

- a. Contractualizar la solidaridad entre las organizaciones civiles del tercer sector, los municipios, el distrito Capital de Bogotá, las empresas, las comunidades organizadas y Cundinamarca.
- b. Plantear la construcción de la región desde formas equitativas y justas de gobernabilidad del recurso hídrico que reconozca los servicios ambientales que aportan las áreas y comunidades rurales así como los municipios circunvecinos a la urbe de Bogotá.
- c. Fortalecer el control social como medio para propiciar soluciones a problemas de ética pública, eficiencia económica y ambiental, y realizaciones de los objetivos del Estado Social de Derecho.
- d. Integrar opciones de generación comunitaria de empleo en el manejo sostenible de los residuos sólidos.
- e. Poner en funcionamiento una cadena de abastecimientos de alimentos, por parte de las formas organizativas propias de las comunidades.

PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN

- a. ¿Cuál es el impacto sociojurídico en la construcción de la Región Central en el contexto de organización territorial del Estado colombiano?
- b. ¿Cuál es la misión del Proceso constituyente en la Región Central?
- c. ¿Cuál es la problemática ambiental de la Región Central y sus perspectivas de cooperación para el desarrollo del Ecosistema?
- d. ¿Cuál es el desafío medioambiental de la Sabana en los próximos diez años?

OBJETIVO GENERAL

Analizar la problemática ambiental de la Región Central y sus perspectivas de cooperación para el desarrollo del Ecosistema y su estrategia de desarrollo regional.

METODOLOGÍA

Se pretende revisar unas fuentes bibliográficas, jurisprudenciales, documentos de políticas públicas, resultados de foros ambientales, cuadernillos de las Constituyentes y memorias de procesos de integración regional, informes de ONG que manejan la problemática medioambiental de los ecosistemas urbanos.

Este proyecto de investigación ha utilizado los métodos deductivo, inductivo e histórico lógico, partiendo del análisis constitucional y legal hasta llegar a la individualidad de realidades territoriales y su proceso de conformación, de procesos constituyentes. En el método histórico se busca la cronología de hechos y sucesos

en la transformación regional desde hace unos cinco años, ante la ausencia de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Es importante utilizar metodología comparativa en los proyectos territoriales del Estado y de las entidades privadas en los procesos de integración del Distrito Capital con el departamento de Cundinamarca. Son muchas las prioridades en los proyectos de integración como: la cooperación regional en la reforestación, la descontaminación del río Bogotá, proyectos regionales de acueductos y manejo adecuado de desechos sólidos, lo mismo que proyectos de integración cultural.

MARCO REFERENCIAL

1. El problema de la identidad regional

Presentemos una síntesis de los enfoques teóricos sobre región:

- a. Teorías Convencionales. Son reconocidas por autores franceses. Uno de sus representantes es François Perroux, quien afirmó que el espacio podía concebirse con dos postulados así: 1) definido por un plan, 2) un campo de fuerzas o un agregado homogéneo.
- b. Teorías Contemporáneas. Se pueden dividir en varias teorías, una de ellas es la de la región espacial, porción del territorio donde tienen lugar procesos y relaciones sociales, y existen elementos y procesos naturales, que están articulados y conforman el complejo social natural, así lo define Luis Coraggio².

Alejandro Rofman define la región integral, la organización del espacio por parte de toda

2 *Boletín de la Comisión de ordenamiento territorial*. No. 1, 1992. Universidad Distrital, p. 36. "Las regionalizaciones más conocidas en el país son: Informe Le Bret, 1958, Fornaguerra y Guhl, 1969, Modelo de regionalización Nodal. DNP, 1976, Regiones para la descentralización Administrativas, DNP, 1976, Revisión del modelo de regionalización Nodal. DNP 1980. Alternativas de regionalización según niveles diferenciales de desarrollo departamental DNP. 1984".

sociedad y le imprime una forma específica a su configuración. “Los diferentes subsistemas o regiones se diferencian por el tipo particular de formación social, compartiendo rasgos característicos del sistema nacional³ .

La región histórica se define como un espacio históricamente constituido, producto de las relaciones sociales y de patrones de dominación imperantes en las sucesivas etapas de su desarrollo. La conformación de una región además de ser un hecho físico como el modelo de región central, también constituye un espacio en el cual se genera una cultura, que relaciona individuos y procesos históricos sociales.

La globalización ha traído consigo el surgimiento de los procesos regionales. Los primeros intentos de regionalizar el país a través del CORPES, en 1985, fueron un paso fundamental en este desarrollo.

El retroceso de la autonomía regional obedece a muchos factores que han retardado esta regionalización como: la ausencia de la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; la prolongación de los antiguos Consejos Regionales de Política Económica y Social CORPES que impidieron la formación de Regiones Administrativas con autonomía; la normatividad de municipios y departamentos que no cuenta con la coordinación de una ley orgánica; el conflicto armado en algunas zonas por el control del territorio, por parte de grupos subversivos y grupos de autodefensa.

2. Construcción social- Región Central (2004-2009)

La construcción social de la Región Central es una iniciativa territorial que busca crear una institucionalidad en la autonomía regional. Para ello se ha elaborado un diag-

nóstico de la realidad que viven los departamentos, ciudades y municipios que hacen parte de la Región Central.

La propuesta en la construcción social de la Región Central se ha expuesto en varios documentos preparados por la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia FESCOL y demás entes que lideran estas propuestas. El documento de Cuadernos Constituyentes editado en el año 2007 señala como tareas principales en esta actividad:

- a. Concertar la solidaridad entre las organizaciones civiles, los municipios, el Distrito Capital de Bogotá, las empresas, las comunidades organizadas y Cundinamarca.
- b. Plantear la construcción de la región desde formas equitativas y justas de gobernabilidad del recurso hídrico que reconozca los servicios ambientales de esta región.
- c. Fortalecer el control social como medio para propiciar soluciones a problemas de ética pública, eficiencia económica y ambiental, y realización de los objetivos del Estado Social de Derecho.
- d. Poner en funcionamiento una cadena de abastecimiento de alimentos por parte de las formas organizativas propias de las comunidades y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.
- e. Integrar opciones de generación comunitaria de empleo en el manejo sostenible de los residuos sólidos⁴ .

3. El problema de la identidad regional

Una de las dificultades en la creación de esta región es la ausencia del proceso de creación

³ *Ibid.*, p. 37.

⁴ Constituyente de la Región Central de Colombia, documentos para la construcción y fortalecimiento del proceso constituyente. Ediciones Cuadernos Constituyentes, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia FESCOL, Primera edición, Bogotá D.C., septiembre de 2007.

de identidad regional en el centro del país. No hay conciencia regional que permita construir un proceso fuerte de regionalización.

La ausencia de esta identidad regional ha hecho difícil el problema de integración metropolitana entre Bogotá y sus vecinos importantes como la población de Soacha, que agrupa una numerosa población desplazada de la Región Central. En el orden del ordenamiento territorial regional, deben fortalecerse las asociaciones de municipios en la ejecución de funciones de planificación y desarrollo solidario. El actual gobierno departamental de Cundinamarca sostiene que el municipio de Soacha se debe transformar en un Distrito Social⁵.

La integración del modelo Regional Central se puede concentrar en estos principios:

- a. Desarrollar la participación ciudadana y comunitaria en forma consciente para efectos de las decisiones sociales y comunitarias.
- b. Formular planes, propuestas y proyectos que permitan enriquecer el tema de ciudad región o región capital, para las actuales administraciones.
- c. Las propuestas alternativas de organización territorial (Región Central) no deben buscar un manejo de manipulación económico sino ser alternativas de
- d. El manejo de la regionalización debe fortalecer las asociaciones de municipios de la Región Central, con el fin de participar en los planes de desarrollo regional.
- e. Desarrollo adecuado en el manejo de la cultura y uso racional del medio ambiente, para generar integración territorial de largo plazo que permita resolver el grave conflicto del recurso hídrico en la Región Central.
- f. Ejercer control estricto en las Empresas de acueductos de la región central, para dar inicio a los procesos de gobernabilidad del agua por parte de la comunidad.
- g. Fomentar una identidad cultural urbano-regional y conocer las nuevas políticas multiculturales de la Sabana de Bogotá.
- h. Buscar soluciones al problema de desplazamiento forzado en sectores críticos de la Región Central.
- i. Recoger la jurisprudencia ambiental de los tribunales administrativos de la Región Central, para crear un banco de datos de las decisiones judiciales que amparan los derechos de medio ambiente.

5 Entrevista al gobernador de Cundinamarca Andrés González. Soacha será Distrito Social para obtener más recursos. En: *Cundinamarca 7 días*, Bogotá, 24 de abril de 2008, página 4. "Estamos empezando a tramitar ante la Nación la organización de Soacha como un Distrito Social. El 90% de sus habitantes es de estratos uno y dos, está la mayor cifra de desplazamiento, el tema de seguridad es prioritario (...) El proyecto de Región capital se puede ver en el Documento periodístico, titulado. 'Bogotá y Cundinamarca apuran sus proyectos de integración'". El alcalde de Bogotá y el gobernador de Cundinamarca esperan que la integración de Bogotá y los departamentos cercanos se conviertan en el futuro en la primera región del Centro del Continente. Dentro de los temas prioritarios se destacan: Constitución de la Región de Planificación Especial, (RAPE), Proyecto Regional de Reforestación, Constitución de una empresa regional de desarrollo territorial, descontaminación del río Bogotá, proyectos regiones de acueducto, Proyectos regionales de desarrollo, plan maestro de transporte regional, región-turismo y otros temas. En: *El Tiempo*, Bogotá, sábado 10 de mayo de 2008, pp. 2-4.

4. Antecedentes históricos de la identidad Región Central

En el libro titulado *El gobierno en los Andes Centrales – La metrópoli en la Sabana* de los autores Miguel Borja y Angélica Nieto con la asesoría de Orlando Fals Borda se señala lo siguiente sobre los antecedentes de la región Andina:

“La región Andina Central se conforma con los espacios ocupados por valles, páramos, nevados y piedemontes cuyas raíces poblacionales han estado en los dominios Muisca o Chibchas y Guanes, hoy en provincias cundiboyacenses y del sur de Santander. Así aparece en las descripciones de Basilio Vicente de Oviedo (1770), en los informes de Francisco Antonio Moreno y Escandón (1772); en los mapas y relatos de la Comisión Corográfica de Agustín Codazzi, (1850-1856) y en la peregrinación de Alpha de Manuel Ancizar; en la geografía de Felipe Pérez (1883) y en el mapa de los Chibchas en la obra de Miguel Triana (1951)⁶.

La Región Central se puede cartografiar en 15 subregiones sociogeográficas, y varias provincias en cada departamento; entre ellas tenemos la subregión de la Sabana de Bogotá, con 86.340 hectáreas del Distrito Capital que abarcan 17 municipios y territorios parciales. Rubén Darío Utría indica que desde el punto de vista del desarrollo económico la Sabana constituye la región motriz del país, bajo el liderazgo de Bogotá que concentra casi el 30% del PIB nacional⁷.

5. Problema ambiental de la Sabana

El desafío medio-ambiental que se vive en la Sabana de Bogotá es de vieja data, por su

crecimiento urbano tan acelerado a partir de los años 50. El aire, el agua y el espacio público se convirtieron en ejes fundamentales del problema ambiental.

El profesor Van der Hammen en un documento para la Misión de Expertos ha señalado que el deterioro del medio ambiente en la Sabana de Bogotá se concreta en los siguientes hechos:

- a. Arrasamiento y deterioro de gran parte de las cuencas hidrográficas. El 80% de las antiguas quebradas ya desaparecieron.
- b. El recurso de agua subterránea está sobre-explotado, causando la pérdida de aguas superficiales y el descenso del nivel freático.
- c. Disminución acelerada del suelo cultivable, dando paso a la urbanización, cubriendo de asfalto grandes extensiones de tierras.
- d. La biodiversidad está siendo afectada por la escasez cada día mayor de bosques y la desaparición de humedales⁸.

El ambientalista Julio Carrizosa Umaña ha señalado varios problemas ambientales para Bogotá como⁹:

a. Problemas antiguos

- La casi desaparición de las faunas silvestres, mayor en las proximidades de la capital.
- La degradación del Salto de Tequendama.
- La transformación del Muña.

6 BORJA, Miguel y NIETO Angélica. *El gobierno en los Andes Centrales – La metrópoli en la Sabana*, Edición Facultad de Investigaciones, ESAP, Bogotá, mayo de 2007, pp. 35 y 36.

7 UTRÍA, R.D. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*. Bogotá, FESCOL, 2002.

8 VAN DER HAMMEN. *Documento para la Misión de Expertos*. Año 2003, p. 183.

9 CARRIZOSA, Julio, *La Sabana de Bogotá y los Ecosistemas Relacionados en el 2007*. Foro Nacional ambiental, Documento políticas públicas No. 19, pp. 6-7.

- La urbanización de los suelos de primera clase al occidente.
- La contaminación del río Bogotá.

b. Problemas recientes

- El Tunjuelito y su contaminación.
- La Construcción de la Autopista longitudinal.
- El relleno de doña Juana.
- La urbanización de los cerros.
- La no existencia de una cultura de manejo adecuado de residuos.
- El borde norte o la creación de una reserva forestal para el norte.

6. Proceso constituyente en la Región Central

Los procesos constituyentes en Colombia han representado un camino muy importante para la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas de las entidades territoriales. Son muchas las experiencias de estos procesos constituyentes como los del Tolima, Nariño, Valle o Antioquia. En el año 2005 se estimaba, según los datos de la constituyente de Nariño, que existían en Colombia alrededor de 68 procesos constituyentes de diferente nivel (veredal, local, subregional).

Una de las experiencias de la Constituyente local representó en la población de Mogotes, en 1997, una salida importante para finalizar procesos de violencia con la toma guerrillera del ELN. El pueblo exigió a los violentos el respeto por su vidas y le reclamo a través de la Constituyente, la liberación del alcalde y sus concejales.

El 11 de septiembre de 1997 el frente Efraín Pabón del Ejército de Liberación Nacional – ELN, asesinó a tres agentes y dos secretarios del despacho. Posteriormente en el mes de diciembre se declaró la población de Mogotes en asamblea civil permanente, lo que propició la primera Constituyente en 1998, como pueblo soberano de acuerdo a los parámetros de la Constitución.

Los resultados de esta constituyente fueron: la consolidación de la convivencia ciudadana, freno a la corrupción administrativa, desarrollo integral y participación ciudadana.

La creación de la constituyente de la Región Central desde el año 2001 está arrojando varios resultados, tales como la implantación de una metodología basada en la participación ciudadana para el ejercicio del control social y la veeduría, a fin de garantizar un control ambiental, el uso racional de los recursos naturales, la capacitación cultural y una democracia participativa en los planes de desarrollo de las localidades que integran esta región.

En el departamento de Cundinamarca las constituyentes han realizado diagnósticos importantes en las diferentes provincias. Veamos algunas conclusiones importantes por cada provincia según el documento elaborado por FESCOL y otras entidades en el año 2004¹⁰:

- a. Provincia de Río Negro. Concluye lo siguiente: posconflicto, pobreza y falta de vías de acceso favorecen el subdesarrollo, unido a la falta de gobernabilidad.
- b. Provincia del Guavio. Privatización de cuencas hidrográficas, no hay líneas de comercialización de productos regionales, altos costos de servicio de agua.
- c. Provincia de la Sabana. Altos costos de peajes, contaminación de la Sabana y del río Bogotá.

10 FESCOL. *Constituyente de la Región Central de Colombia. Filosofía del Proceso*. 2007.

- d. Provincia de Almeidas. Alto índice de contaminación de la Sabana por el río Bogotá, desde Villapinzón; falta de control público para el desarrollo agropecuario.
- e. Provincia de Tequendama. Aguas contaminadas, corrupción en salud y altas tarifas en los servicios públicos.
- f. Provincia de Sumapaz. Privatización de fuentes hídricas y terrenos para proyectos de vivienda, deterioro del páramo de Sumapaz y de las fuentes hídricas.
- g. Provincia de Soacha. Crisis humanitaria por la llegada de personas desplazadas, corrupción administrativa, contaminación ambiental.
- h. Provincia de Gualivá y Bajo Magdalena. Minifundios, pobreza y conflicto social.

CONCLUSIONES

En síntesis se puede destacar, a manera de conclusión, en este segundo informe:

- Con los procesos constituyentes iniciados desde hace algunos años se ha comenzado a buscar la identidad regional en el modelo Región Central de Colombia, buscando ser un ejercicio de participación política de carácter estratégico que asume la posibilidad de un cambio en la participación de la comunidad en el manejo de temas importantes como medio ambiente.
- La transformación regional está gestando una nueva autonomía local a través de la participación ciudadana y la sociedad civil, que cada día más se está involucrando en asuntos locales. Estos asuntos pueden ser: seguridad alimentaria, política ambiental, dinámica social, democracia participativa y política de movilidad.
- El proceso de autonomía regional se está definiendo como una nueva gobernabilidad más amplia que vincule al ciudadano espe-

cialmente en el manejo del recurso hídrico en esta región, para buscar a largo plazo una cooperación en el sostenimiento y protección de las cuencas y páramos de la región.

- No hay políticas claras por parte del gobierno en la protección de páramos y reservas forestales y hay gran vulnerabilidad del recurso hídrico dado que las multinacionales hacen presencia comprando grandes territorios de terrenos de gran producción de agua.
- El problema de contaminación del río Bogotá está comenzando a afectar las provincias de la Sabana, conllevando problemas de sobrecostos y problemas ambientales.
- Temas prioritarios para esta integración regional en los próximos años son: la solución a importantes problemas como la contaminación del río Bogotá, la concentración tierras, la doble calzada, la floricultura, privatización del recurso hídrico, la pobreza y prostitución infantil, la protección del páramo Sumapaz, la crisis humanitaria por el desplazamiento forzado y el embalse del Muña.

BIBLIOGRAFÍA

BRAVO, D. *Presentación del libro: Hacia la metropolización de la Sabana de Bogotá*. Bogotá, CAR, 1999.

BECKER y otros, compilación. *Desarrollo de las regiones y autonomía Territorial*, FESCOL, noviembre de 2004, Bogotá.

BORDA, Miguel y otros. *El gobierno en los Andes Centrales*. Grupo de Investigación Gobierno, Territorio y Cultura. ESAP- Bogotá, mayo de 2007.

KATIME ORCASITA, Abraham. *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. Editorial: Universidad del Rosario. 2007.

GUHL, E. *Los páramos circundantes de la Sabana de Bogotá*. Bogotá, Jardín Botánico, 1982.

UTRÍA, R.D. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*. Bogotá, FESCOL, 2002.

Documentos de Fescol:

1. Región, ciudad y áreas protegidas. Manejo Ambiental participativo, Bogotá, 2005.
2. El agua y Bogotá: un panorama de insostenibilidad. Rafael Colmenares. Documento de Política Pública. No. 17.
3. Los ecosistemas urbanos de Bogotá - 2008-2011. Germán Camargo. Documento de Política Pública. No. 16.
4. La Sabana de Bogotá y los Ecosistemas relacionados - 2007. Julio Carrizosa Umaña. Documento de Política Pública. No. 19.
5. Constituyente de la Región Central. Documento para la Construcción y fortalecimiento del proceso Constituyente. Fescol. 2007.