

CONTRALORIA DE BOGOTA Folios: 15 Anexos: No
Radicación # 2-2013-12995 Fecha 2013-07-03 17:04 PRO 465198
Tercero: (ATM007379) ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA
Dependencia: DESPACHO DEL CONTRALOR
Tip Doc: Oficio (SALIDA) Número: 10000-15408



CONTRALORIA DE BOGOTA D.C.
Folios: 15
Medio: VENTANILLA

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.
Secretaría General

Fecha: 04-07-2013 12:00 PM Rad: 1-2013-41986

Anexos:

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRITAL
Copia:

130000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D. C.
Carrera 8ª No. 10 - 65
Bogotá D. C.

ASUNTO: *Advertencia Fiscal, en atención a la creciente degradación de la Estructura Ecológica Principal de la ciudad, como consecuencia del desarrollo urbanístico ilegal, lo que en el caso que nos ocupa pone en grave riesgo de pérdida el patrimonio natural de la ciudad como los recursos públicos a que se vio abocado pagar el Distrito Capital, en cuantía superior a los \$29.306 millones, en la reubicación de aquellas familias que durante los años 80 procedieron a la ocupación de hecho de áreas del Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes y algunos de sus sectores adyacentes, con el agravante que actualmente son objeto de nuevas invasiones. Hechos que corroboran la existencia de serias fallas en el ejercicio del control ambiental y urbano respecto de aquellas zonas de especial protección, lo cual es seriamente reprochable, máxime el hondo interés público que mundialmente suscita la difícil situación que afronta el planeta, por efecto del fenómeno del calentamiento global.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

Con toda atención me permito poner en su conocimiento, que en ejercicio de las funciones encomendadas por la Constitución Política y la Ley, esta Contraloría ha venido adelantado un proceso de verificación al cumplimiento de las normas ambientales y urbanas de la ciudad, con ocasión de lo cual ha tenido la oportunidad de confirmar la creciente degradación de los recursos naturales y el ambiente, al igual que identificar las causas de su ocurrencia, con el exclusivo propósito de coadyuvar al mejoramiento de la gestión administrativa, lo cual redundará en la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital, fin último del ejercicio del control fiscal.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

1. ANTECEDENTES

La problemática ambiental existente en la ciudad, como consecuencia, entre otras causas, del desarrollo urbanístico ilegal del cual nos vamos a ocupar en esta ocasión, exige una directa intervención pública para ordenar, inspeccionar y sancionar ejemplarmente a los infractores, comoquiera que verbigracia, la demanda de los distintos servicios no siempre protege los recursos naturales y el ambiente, sino que, por el contrario, los deteriora.

En nuestro país, la legislación en materia ambiental ha tenido un importante desarrollo en las últimas tres décadas; luego en 1991, como consecuencia de la nueva Constitución Política, se redimensionó la protección al medio ambiente, elevándolo a la categoría de derecho colectivo, dotándolo de mecanismos para su defensa por parte de los ciudadanos; Carta Magna, que en su contenido precisa la necesidad de que el Estado y los particulares asuman su responsabilidad frente a la protección de los recursos naturales y del ambiente.

La dimensión que tomó el tema ambiental, conllevó a que el mismo pasara a ocupar un lugar privilegiado en la agenda de esta institución, en virtud de lo cual se han practicado diferentes auditorías, como las relacionadas con el Manejo de los Cerros Orientales, el Programa de Descontaminación del Río Bogotá, Explotación del Recurso Hídrico Subterráneo, Parques Ecológicos Distritales de Humedal, Explotación Minera, Procesos de Restauración y Control de Especies Invasoras y El Relleno Sanitario Doña Juana, con los resultados a que aluden los correspondientes Informes; se han formulado Advertencias Fiscales y hecho Pronunciamientos.

Ahora bien, en esta oportunidad señor Alcalde Mayor, el tema respecto del cual nos permitimos hacer estas reflexiones es la reiterada ocupación de hecho de que ha sido objeto el Parque Ecológico de Montaña Entrenubes, especialmente el Sector declarado como de alto riesgo no mitigable conocido como Nueva Esperanza, ubicado al Sur Oriente de Bogotá, Localidad Rafael Uribe Uribe.

2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA

El Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes, por disposición del artículo 74 y subsiguientes del Plan de Ordenamiento Territorial-POT¹, hace parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias- FOPAE determinó que es un área de amenaza y

¹ Adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003 y Compilado en el Decreto 190 de 2004.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

riesgo no mitigable, que constituye suelo de protección, lo que significa que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse, conforme lo prevé el artículo 35 de la Ley 388 de 1997.

Esta Contraloría, a través de la Dirección Sector Hábitat y Ambiente, en cumplimiento del PAD 2013 practicó Auditoría Gubernamental Modalidad Regular vigencia 2012, a la Secretaría Distrital de Ambiente, en la que fue evaluado el tema de la reocupación del conocido Sector Nueva Esperanza; ejercicio con ocasión del cual se detectaron serias irregularidades, veamos:

2.1 En anterior oportunidad un sector adyacente que actualmente hace parte del Parque Ecológico de Montaña Entrenubes ubicado en zona de alto riesgo no mitigable, fue objeto de una masiva ocupación de hecho, con consecuencias irreparables en los ecosistemas allí existentes.

Nueva Esperanza es un sector ubicado al Sur Oriente de Bogotá, D. C., localidad Rafael Uribe Uribe, el cual durante varios años, fue escenario de un proceso de urbanización no planificado, por parte de varios asentamientos ilegales, con la intensidad que lo muestra el siguiente registro fotográfico de la época:

Ocupación Sector Nueva Esperanza 2004 -Zona de Riesgo Alto No Mitigable



"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

En el año 2004 la sociedad Consultora Geocing Ltda., con financiamiento del Banco Mundial y el Departamento Nacional de Planeación, realizó los estudios y diseños de intervención física para recuperar y evitar la nueva ocupación de esta zona de amenaza alta, en los que dijo: "(...)que debido a los atributos geográficos, topográficos, geomorfológicos y económicos, el sector no era apto para la conformación de una trama residencial, y por tanto, cualquier intento de manejo sobre este objetivo exigirá altos costos para la mitigación de riesgos, e implicará una amenaza permanente a la integridad de los habitantes y a la del área protegida del Parque Ecológico Distrital Entre Nubes – PEDEN, por lo cual se recomendó la conveniencia del reasentamiento total de los pobladores que ocupaban la zona².

El riesgo de remoción de masa también fue determinado por el mismo FOPAE, al declarar la parte alta del Sector Nueva Esperanza, como de riesgo alto no mitigable, entre otras causas, dado que el área fue objeto de la explotación de canteras, de procesos de deforestación, la estructura del suelo, la predisposición a deslizamientos, con incrementos en las temporadas de lluvias y estar el área próxima a la zona de ronda de la quebrada la Hoya del Guira.

El entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, hoy Secretaría Distrital de Planeación, en el año 2005 formuló el llamado "Plan de Rehabilitación, Reconstrucción y Desarrollo Sostenible Post-evento, Localidad Rafael Uribe- Sector Nueva Esperanza y Localidad Ciudad Bolívar- Sector Quebrada Limas", con ocasión de lo cual, a partir del 2006, fueron suscritos varios Convenios Interadministrativos por la Secretaría Distrital de Ambiente SDA, el FOPAE, el Fondo de Desarrollo Local Rafael Uribe Uribe FDL-RUU, entre otros, con el objeto de acometer acciones socio-ambientales para la recuperación de la Estructura Ecológica Principal y para la prevención del riesgo.

2.2 En razón a la señalada ocupación de hecho y en atención a la situación de riesgo de los habitantes allí asentados, el D. C. en su momento se vio abocado a asumir altos costos para la reubicación de más de 1.127 familias, que superaron la cifra de \$29.306 millones.

Las siguientes fueron algunas de las acciones que con ocasión del aludido reasentamiento, la Secretaría Distrital de Ambiente, el Fondo de Desarrollo cuatro de las entidades del Distrito Capital tuvieron que ejecutar que desde el año 2006, con costos que superaron los **\$29.306 millones**, detalladas en el siguiente cuadro:

² Plan de Rehabilitación, Reconstrucción y Desarrollo Sostenible Post evento Localidad Rafael Uribe Uribe- Sector Nueva Esperanza y Localidad Ciudad Bolívar – Sector Quebrada Limas. Bogotá D.C., 2005. Pág. 5.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

CUADRO No. 1.

**ACCIONES REALIZADAS EN EL SECTOR NUEVA ESPERANZA-PARQUE ECOLÓGICO
ENTRENUBES POR
ALGUNAS ENTIDADES DISTRITALES**

ACCIONES REALIZADAS	AÑO	SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE- SDA	FONDO DE DESARROLLO LOCAL RAFAEL URIBE URIBE FDL-RUU	CAJA DE VIVIENDA POPULAR CVP	FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS- FOPAE
1. Desarrollo de acciones socio-ambientales para la prevención del riesgo en la estructura ecológica principal.	2006	440'000.000			40'000.000
2. Desarrollo de acciones socio-ambientales para consolidar, recuperar y sellar los bordes en Nueva Esperanza, generando acciones de Eco urbanismo desde la participación de las comunidades.	2007	100'000.000	200'000.000		40'000.000
3. Coordinar acciones ambientales en el sector de Nueva Esperanza como parte del suelo de protección del Parque Entrenubes, con participación de la población vulnerable.	2008	133'750.000	100'000.000		40'000.000
4. Adquisición de 7.4 hectáreas en el sector Nueva Esperanza.	2008	467'682.842			
5. Actividades de recuperación ambiental del suelo de protección en Nueva Esperanza y otros sectores de la localidad Rafael Uribe Uribe mediante la formación de vigías ambientales vinculados por el IDIPRON.	2009	200'000.000	120'000.000		30'000.000
6. Proceso de recuperación o rehabilitación de áreas afectadas por alta amenaza y/o alto riesgo no mitigable en la localidad Rafael Uribe Uribe	2010	241'450.000	120'000.000		50'000.000
7. Rehabilitación de áreas afectadas por amenaza y/o alto riesgo no mitigable en la localidad Rafael Uribe Uribe y Altos de la Estancia localidad Ciudad Bolívar.	2011	311'484.000			217'400.000
8. Adelantar el acompañamiento técnico jurídico y social a las familias asentadas en predios con viviendas de Interés social para el proceso de legalización y puedan acceder a los beneficios que otorga la ciudad.	2011		379'415.500		

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

9. Acciones socio-ambientales y del riesgo y la recuperación ambiental de suelos vulnerables y de protección en la localidad de Rafael Uribe Uribe.	2011		440'000.000		
10. Acciones socio-ambientales y de prevención del riesgo y la recuperación ambiental de suelos vulnerables y de protección en la localidad de Rafael Uribe Uribe.	2012		256'360.000		
11. Valor invertido en compra de soluciones habitacionales.	2004-2012			22.855.541.901	
12. Inversión manejo social.	2004-2012			2.522'877.406	
TOTAL INVERTIDO \$ 29.305.961.449,00		1.894'366.642	1.615'775.500	25.378'419.307	417.400.000

Fuente: Respuesta solicitud información Nueva Esperanza- Parque Ecológico Distrital Entrenubes.

De otra parte, a través del proceso de enajenación voluntaria previsto en la Ley 9ª de 1989 y en la Ley 388 de 1997, artículo 59, el Distrito Capital adquirió 7.4 Has., de uno de los predios de mayor extensión del Sector Nueva Esperanza, ubicado dentro del Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes, en adelante PEDEN, por valor de \$467.682.642.

Es necesario que el señor Alcalde Mayor conozca que, con ocasión de la señalada ocupación de hecho de los referidos suelos de protección, en su momento la Caja de la Vivienda Popular- CVP, tuvo que desembolsar \$22.855.541.901 para la compra de soluciones habitacionales, conforme lo muestra el cuadro No. 3, con el fin reubicar a 1.127 familias en sendos predios; cifra en la que no están incluidos los costos sociales de la misma, veamos:

CUADRO No. 2

INVERSIÓN DE LA CVP SECTOR NUEVA ESPERANZA

ACCIONES	VALOR (\$)
Valor invertido en compra de soluciones habitacionales	22.855'541.901
Inversión manejo social	2.522'877.406
Total Inversión	25.378'419.307

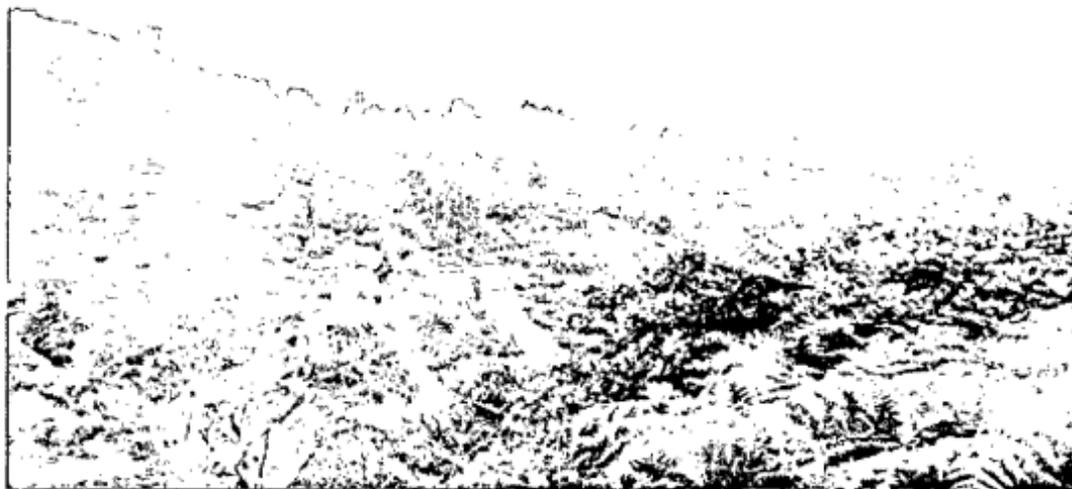
Fuente: Respuesta Rad. 1-2013-18609.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

2.3 Lo seriamente preocupante es que actualmente el mismo sector está siendo objeto de nuevos reasentamientos, como consecuencia de las reiteradas fallas en el ejercicio del control ambiental y urbano, con los riesgos de afectación del patrimonio público distrital que esto representa.

Ciertamente, no resulta comprensible que el Distrito haya hecho ingentes esfuerzos en la realización de actividades tendientes a la recuperación ambiental y en la reubicación de más de **1.127 familias** asentadas en zona de alto riesgo no mitigable, que conllevaron más de siete años (2006 a 2012), y que nuevamente, aún sin estar concluidas las actividades relacionadas con la referida ocupación de hecho, venga teniendo lugar desde mayo del 2011 otra ocupación de hecho por parte de aproximadamente 108 familias, en predios que hacen parte del Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes- PEDEN y en adyacentes al mismo, Sector Nueva Esperanza, con la gravedad de los hechos que informa el siguiente registro fotográfico:

Nueva Ocupación del Sector Nueva Esperanza 2013



De ahí, que motiva el ejercicio de la función de advertencia, el riesgo de menoscabo a los intereses patrimoniales del Distrito Capital, en razón no solamente a las inversiones realizadas con ocasión del reciente (2012) proceso de reubicación de las citadas 1.127 familias, en atención al primer reasentamiento, que como quedó demostrado superó los \$29.000 millones, sino de las

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

inversiones que ahora tenga que hacer la Administración ante un eventual nuevo proceso de reasentamiento, adicional a lo cual está la afectación al patrimonio natural de la ciudad como consecuencia de los referidos hechos.

De ahí, que no quiero dejar pasar la oportunidad para compartir estas reflexiones, así como la inquietud que me causan los señalados hechos, con mayor razón si se tiene en cuenta que en el Distrito Capital esta situación no es nada nueva, basta recordar lo ocurrido con los Cerros Orientales, los Humedales y la recurrente ocupación de Zonas de Ronda Hidráulica, habida cuenta que detrás de hechos como los señalados, pueden eventualmente estar los oscuros intereses de los urbanizadores piratas, conforme así se puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación en el desarrollo de procesos auditores como el de los Cerros Orientales, que en su afán de lucro y a sabiendas que la respuesta de la Administración Distrital ante la no efectividad del control ambiental y urbano para combatir el desarrollo urbanístico ilegal de la ciudad, ha sido legalizar barrios enteros y/o proceder a gestionar la compra de unidades habitacionales para reasentar a quienes proceden a la ocupación de hecho de áreas como la que ocupa nuestra atención, sin que se vislumbren soluciones de fondo a las serias falencias que en la práctica tiene el ejercicio de las competencias radicadas en cabeza de la Autoridad Ambiental, las Alcaldías Locales y las Inspecciones Distritales de Policía, quienes conforme al Código de Policía de Bogotá conocen del Proceso Policivo de Lanzamiento por Ocupación de Hecho, tendientes a la preservación de las Áreas Protegidas del D. C.

Lo que viene ocurriendo, es una clara violación de lo normado en el Artículo 86 del Decreto 190 de 2004, que establece como áreas protegidas del orden distrital, los Parques Ecológicos Distritales de Montaña, como el de Entrenubes, el cual está destinado a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva.

El Artículo 96, numeral 4º del mismo decreto, determina dentro de los usos prohibidos, el agrícola y pecuario, el forestal productor, la recreación activa, la actividad minero industrial de todo tipo y el residencial de todo tipo.

2.4 La causa determinante de la afectación que actualmente presenta la EEP, la constituye el desarrollo urbanístico ocurrido de manera ilegal, debido a la ausencia de control previo, falta de coordinación interinstitucional y no efectividad del ejercicio del control ambiental y urbano normativamente previstos

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

Según lo conoció esta Contraloría, la Alcaldía Local Rafael Uribe Uribe, el día 24 de agosto de 2012, a través del Grupo de Gestión Jurídica -Oficina de Obras adelantó diligencia de control urbanístico con la participación de la Policía Metropolitana de Bogotá, Estación E-18, a los predios del Sector Nueva Esperanza -Parque Ecológico Distrital Entrenubes, la que concluyó con la mera imposición de una medida preventiva como lo es el sellamiento de 36 inmuebles.

Llama la atención al Organismo de Control, la reiteradas fallas que vienen presentándose en el ejercicio de las competencias asignadas a los Alcaldes Locales en materia de infracciones al régimen urbanístico y de obras y lo ocurrido en el presente caso, corrobora lo dicho, como quiera que es de anotar que el actual proceso de reasentamiento tuvo inicio en mayo del 2011 y sólo en agosto del 2012, esto es, más de un año, la mencionada Alcaldía Local hizo presencia en el sector para imponer la medida preventiva de sellamiento en algunas de las viviendas allí levantadas; medida que como la experiencia enseña no es efectiva para impedir la masiva ocupación de un área protección como la que ocupa nuestra atención y en el presente caso, la señalada autoridad se ha conformado con la colocación de los correspondientes sellos, al punto que actualmente están reasentadas en el área más de 108 familias, no obstante la inocua medida preventiva.

Los Alcaldes Locales conforme lo previsto en el artículo 86, numeral 9º del Decreto Ley 1421 de 1993, conocen de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones previstas en el artículo 2º de la Ley 810 de 2003.

Por su parte la autoridad ambiental del Distrito Capital, se limitó a informar sobre la situación presentada a la mencionada Alcaldía Local, la Secretaría de Gobierno y Organismos de Control, sin hacer uso del poder sancionatorio a ella asignado mediante la Ley 1333 de 2009, y lo que es peor aún, no se conoce por qué razón en casos como el de la ocupación del Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes, no se dio inicio al proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho; lo que pone de presente que a pesar de tantas competencias asignadas para contrarrestar hechos como los señalados, ninguna de las autoridades involucradas ha tomado medidas efectivas para contrarrestar dicho fenómeno, lo que ha permitido su continuo crecimiento ilegal; situación que no solamente genera problemas sociales sino que pone en riesgo la vida de los ocupantes y por ende, el patrimonio del Distrito Capital, en razón a ser éste el tutelante de los derechos de los asociados.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

De ahí, que en esta oportunidad es necesario hacer referencia al desarrollo urbanístico ocurrido de manera *ilegal*, en atención a que está identificada como la causa directa de la afectación que actualmente presenta la estructura ecológica principal de la ciudad, en las proporciones que la misma Secretaría del Hábitat conoce tiene lugar.

Es así como al comparar las ocupaciones ilegales detectadas y las áreas que estas tienen en las trece³ (13) localidades monitoreadas por la Secretaría Distrital del Hábitat, se tiene que para el año 2004 fueron identificadas 3.235 ocupaciones con una afectación de 1.978 Has., entre tanto, con corte a 31 de mayo de 2013, existen 16.479 ocupaciones, lo que significa un aumento en los últimos 9 años de 13.244 ocupaciones, con una afectación de 3.602 Has, ésto es 1.624 Has., de más.

Ahora bien, es necesario precisar que el inicio a la labor de identificación por parte de la Administración con respecto a la primera ocupación de hecho en el Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes, sólo se le dio inicio en los años 2003 – 2004, época en la cual la Secretaría Distrital del Hábitat estableció la estrategia de seguimiento a través de los conocidos polígonos de monitoreo⁴, según los cuales con corte a 31 de mayo de 2013, existe una afectación de 77 Has. más de las reportadas en el año 2004, con un total de 313 ocupaciones identificadas.

Desarrollo urbanístico ilegal, del cual no han escapado los Parques Ecológicos de Humedal, como quiera en sus Zonas de Ronda Hidráulica y de Manejo y Preservación Ambiental- ZMPA, se ha adelantado un sinnúmero de construcciones, han sido objeto de procesos de relleno, construcción de ciclo rutas, secamiento, invasión, contaminación de sus aguas por vertimientos, conexiones erradas, disposición de residuos domésticos, industriales y de construcciones de urbanizaciones enteras y a parte del Distrito Capital, ningún particular responsable de reprochables conductas ha recibido sanción ejemplar alguna.

Señor Alcalde, la verdad es que urbanizaciones completas se han construido sobre los referidos los cuales son de suma importancia para el mantenimiento de

³ Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar.

⁴ 024A COLINDANCIA COMPOSTELA III, 026 SECTOR REFUGIO I Y II - PORTAL DEL DIVINO, 035 SAN GERMÁN, 036B PARQUE ENTRE NUBES 2, 037B COLINDANCIA TOCAIMITA, 043 PARQUE ENTRE NUBES - COLINDANCIA LOS PINOS, 115 CAJITA DE LOS SOCHES, 163 LA FISCALA.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

la calidad ambiental y regulación de los ríos y quebradas; un ejemplo de ello es lo ocurrido con el Humedal El Burro, donde se encuentra la Urbanización Bosques de Castilla.

Caso en el cual, según lo conoció esta Contraloría, el Consejo de Estado, Sección Tercera, con ocasión de la Acción Popular AP-25000322500020040099201, ejercitada por un particular, mediante providencia de fecha 16 de agosto de 2007, *declaró violados los derechos o intereses colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público y al goce de un medio ambiente sano, por parte del Distrito Capital de Bogotá- Departamento Administrativo de Planeación Distrital*, hoy Secretaría Distrital de Planeación.

A través de la precitada providencia fue condenado en abstracto el Distrito Capital de Bogotá – Departamento Administrativo de Planeación Distrital a pagar, a título de indemnización de perjuicios, a favor de la comunidad y por conducto de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, la totalidad de los costos ambientales causados por el daño verificado, resultante de la vulneración de los derechos o intereses colectivos cuya protección allí se dispone, condena que posteriormente, esto es, el 13 de noviembre de 2011, fue cuantificada por la citada autoridad ambiental regional en **\$2.739.234.222** y pagada por el Distrito Capital con fecha 5 de julio de 2012.

Decisión de fondo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que fue el resultado de la expedición de la Licencia de Construcción No. 2760 de 14 de octubre de 1993, por la vía del silencio administrativo positivo, en atención a que el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, quien para esa época tenía a su cargo la función pública de licenciamiento urbanístico en la ciudad, no se pronunció de manera oportuna sobre una solicitud de Licencia Urbanística.

Adicionalmente, se tiene que la Administración no ejercitó ninguna de las acciones administrativas y/o judiciales contra el acto administrativo irregularmente otorgado por la citada vía, con lo cual se permitió el desarrollo urbanístico en un área que hacía parte de la Zona de Ronda del Humedal El Burro, lo que llevó al Consejo de Estado a *declarar violados los derechos o intereses colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público y al goce de un medio ambiente sano*.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

En este orden de ideas, los señalados hechos ratifican que además de que se ha acabado con una parte de la estructura ecológica principal de la ciudad, e Distrito Capital, en últimas es el llamado a responder, con ocasión de las competencias asignadas a las autoridades administrativas y policivas.

Por ende, es necesario que la Administración examine temas como los ajustes normativos que requiere el ejercicio del Control Ambiental y Urbano en aras de su efectividad en el cumplimiento de las normas vigentes, como quiera que la causa directa del daño ocasionado a ecosistemas estratégicos como los Cerros Orientales, Humedales, Zonas de Ronda, y Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de los distintos Cuerpos de Agua, es atribuible, al desarrollo urbanístico que de manera *illegal* ha tenido lugar en la ciudad.

Así las cosas, tal afirmación no puede ser un mero enunciado, dado que en el caso del desarrollo constructivo en suelos que hacen parte de la estructura ecológica principal, no ha sido suficiente que la autoridad ambiental esté investida, a prevención, como autoridad policiva, en razón de lo cual puede aplicar sanciones y que igual competencia la tengan los alcaldes, conforme lo prevé la misma Ley 99 de 1993 y la Ley 810 de 2003.

Basta recordar que en materia ambiental, ingentes esfuerzos llevaron a la expedición de la Ley 308 de 1996, que penalizó al constructor ilegal, la cual a partir del 24 de junio de 2000, quedó fusionada en el artículo 318 del Código Penal (Ley 599 de 2000), a pesar de lo cual, no cesan los infractores de las normas urbanísticas y ambientales de la ciudad. De ahí, que se considere necesario que la Administración debe acometer acciones concretas en las cuales se involucren todas aquellas entidades responsables del tema, para que de manera coordinada ejerzan sus competencias y se fortalezca el control previo, en aras de que los hechos no tomen mayores dimensiones con lo cual se pongan en riesgo los intereses patrimoniales del D. C.

Para nadie es desconocido que, a partir de la década de los años sesenta, Bogotá ha sido objeto de grandes transformaciones a causa de fenómenos como el desplazamiento, la violencia, la pobreza, lo que enseña que adicional a la incapacidad coercitiva, la ausencia de liderazgo en la provisión de vivienda de interés social y prioritario, han provocado serios costos sociales como lo es el crecimiento desordenado de la ciudad, con la grave afectación del medio ambiente urbano.

Las consideraciones expuestas, ponen de presente que en atención a la magnitud de los hechos denunciados, hay necesidad de que se revisen los procedimientos

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

del ejercicio del control ambiental y urbano que opera en el Distrito Capital, se determinen acciones concretas que aseguren la efectiva articulación y coordinación de todas las autoridades administrativas y policivas involucradas, para que en el marco de sus competencias impidan la ocurrencia de situaciones como las señaladas y no se permita que la desidia sea terreno abonado para que los infractores continúen por el camino de burlar la normas urbanísticas y ambientales, en perjuicio de nuestra casa “El Planeta Tierra”.

Ocurre que en la actualidad, en el caso de las infracciones al Régimen Urbanístico y de Obras que de manera continua tienen lugar⁵, los Alcaldes Locales no logran detener ocupaciones de hecho masivas, las que en corto tiempo se multiplican, con mayor razón en aquellos casos en que eventualmente pueden estar auspiciadas por personas que se aprovechan de las necesidades básicas de la población, sin importarles afectar gravemente el patrimonio común de la humanidad, que constituyen los recursos naturales de la ciudad.

Debemos tener presente que en la práctica, las áreas degradadas no tienen la garantía de volver a su estado original, esto es, a ser restauradas, y a pesar de que se cuente con normativas como la Ley 810 de 2003, que prevé que tiene el **carácter de “grave”** toda infracción urbanística que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales, contemplando como sanción a imponer la demolición de la construcción, y el incremento de las multas hasta en un ciento por ciento (100%), si la construcción se desarrolla en terrenos de protección ambiental, tales como, humedales, áreas forestales, áreas de reserva, parques urbanos, rondas de cuerpos de agua o zonas de riesgo geológico, etc.

El deterioro de los recursos naturales y el ambiente, es seriamente preocupante, si se tiene en cuenta que restaurar una hectárea degradada, solamente considerando la consolidación de una cobertura vegetal, con árboles y arbustos nativos, le puede costar al Distrito Capital, aproximadamente \$7.7 millones, según lo informa la misma Secretaría Distrital de Ambiente.

Es trascendental que su Despacho lidere acciones en la búsqueda de soluciones tendientes a salvaguardar el patrimonio público, del cual hacen parte los recursos naturales, con el fortalecimiento del control ambiental y urbano, como quiera que, se reitera, acciones u omisiones en su ejercicio generan situaciones que pueden llegar a ser causa de responsabilidad en cabeza del Distrito Capital, como ocurrió con el Humedal El Burro, y no de quienes desatienden la normatividad aplicable,

⁵ Bien por actuar sin la licencia o por no atenerse estrictamente a lo aprobado en la licencia

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

como se esperaría que debiera ser, en atención a que tal proceder puede patrocinar situaciones de supremacía social, conforme lo dijo la Corte Constitucional:

"(...) La violación del ordenamiento urbanístico debe ser investigada y sancionada por las autoridades policivas, en quienes se radican competencias dirigidas al logro de condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos y libertades públicas. De este modo, si las autoridades de policía fallan en el cumplimiento de sus funciones, esto repercute de manera perjudicial en los derechos de los administrados, quienes resultan expuestos a riesgos que, en algunas ocasiones, pueden llegar a vulnerar sus derechos fundamentales. En particular, la inacción, omisión o actuación ilegal de las autoridades policivas, en relación con el cumplimiento de normas de índole urbanística, pueden colocar a quienes infringen tales normas en una situación de supremacía social a partir de la cual vulneran los derechos de sus conciudadanos, quienes se ven injustamente forzados a tolerar tales comportamientos." (Negrillas fuera de texto).

Esta Contraloría reconoce los esfuerzos que hace el Distrito Capital en la expedición de disposiciones como el Decreto 462 de 2008, "*Mediante el cual se adoptó la Política para el Manejo del Suelo de Protección en el Distrito Capital*"; normativa que en su artículo 14, determina como lineamiento para el control de la ocupación y el desarrollo informal, **fortalecer el marco normativo y los procedimientos administrativos correspondientes aplicables a la defensa del suelo de protección**; no obstante, es seriamente desconcertante que en la práctica ocurra que no existe forma de hacer efectiva las restricciones de uso que normativamente tienen los suelos de protección, con relación a fenómenos como la ocupación organizada, masiva, ilegal e informal y a otras formas de abuso urbanístico, muy a pesar de la pluralidad de competencias, acciones legales y entidades responsables de la vigilancia, control y seguimiento de las áreas y del régimen sancionatorio aplicable a los infractores.

De ahí, que espero las presentes reflexiones contribuyan al mejoramiento de la gestión ambiental y al desarrollo urbanístico ordenado de la ciudad; en razón de lo cual, quedo atento a conocer las decisiones que adopte la Administración tendientes a contrarrestar de manera efectiva el señalado fenómeno de ocupación de hecho que nuevamente se está dando en el Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes – Sector Nueva Esperanza y se tenga presente que con ocasión de la anterior ocupación el Distrito Capital tuvo que desembolsar la importante suma de **\$29.306 millones**; en razón de lo cual, y ante las reiteradas fallas en el ejercicio del control, eventualmente tendrá que hacer nuevas inversiones para atender no solamente la problemática social sino los impactos ambientales causados al patrimonio natural de la ciudad.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

En estos términos, respetuosamente solicito al señor Alcalde Mayor que la anterior información, así como las acciones que adoptará con ocasión de los señalados hechos, sean puestas en conocimiento de esta Contraloría, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordial saludo,


DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá, D. C.

Proyectó:	Jorge Alberto Solano Ruiz, Profesional Especializado. 
	Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor. 
Revisó:	Hilma Burgos Duitama, Subdirectora de Fiscalización Ambiental. 
Aprobó:	María Gladys Valero Vivas, Directora Sector Hábitat y Ambiente. 
Revisó y ajustó:	Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor. 