



**37000 - 23013**  
18 de noviembre de 2004

Señor  
**LUIS EDUARDO GARZON**  
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.  
Carrera 8ª No. 10-65  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Control Fiscal de Advertencia por riesgo de generarse mayor detrimento al Tesoro Distrital, por el daño causado al patrimonio ambiental en el Area de los Cerros Orientales de Bogotá.

Señor Alcalde:

En desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial a la gestión adelantada por la Administración Distrital en el manejo de los Cerros Orientales de Bogotá, la Dirección Sector Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Contraloría de Bogotá evidenció que, no obstante ser de público conocimiento el Acuerdo 30 de 1976 mediante el cual el INDERENA declara el Bosque Oriental de la ciudad Area de Reserva Forestal Protectora y delega su administración en la CAR, aprobado por Resolución 76 de 1977, expedida por el Ministerio de Agricultura, durante 28 años han tenido lugar desarrollos urbanos "legales", informales de ocupación y alteración de grandes extensiones de la reserva, al grado que hoy quedan unas pocas manchas de bosque nativo que no superan el 50% de su estado original.

Los Cerros Orientales son el origen del recurso hídrico superficial y subterráneo más importante de la ciudad, el pulmón que mayor Dióxido de Carbono (CO<sub>2</sub>) procesa, el recurso biótico y fáunico más amplio y diverso del Distrito Capital, amén del privilegio paisajístico que representa para los Colombianos. No obstante, hoy es un territorio deforestado, de propiedad privada y en camino de extinción como Reserva Forestal.

Con la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá -Decreto 619 de Julio de 2000- se insiste en que "**Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional CAR para esta área, en concertación con**

***el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital,...***”. Sin embargo, a la fecha las autoridades que aquí se citan no han adoptado formalmente un instrumento jurídico en el cual se establezca lo relacionado con el régimen de uso y ocupación en los Cerros Orientales, ni la Administración de la Ciudad ha insistido ante ellas el cumplimiento de las disposiciones normativas, para proteger el Patrimonio Natural de los ciudadanos.

Por el contrario, la Corporación Autónoma Regional –CAR-, a quien la Ley 99 de 1993, otorga la administración de las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción, ha ordenado cuatro (4) grandes sustracciones, satisfaciendo los intereses particulares de sociedades, como la Reforestadora Puente Chicó Ltda. Además, dicha Corporación no impuso de manera oportuna a los infractores de las normas ambientales, los tipos de sanciones y medidas preventivas previstas en la Ley.

De igual manera, se evidenció que entre el año 1982 y 2000, la Alcaldía de Bogotá y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD, contraviniendo lo normado en el artículo 210 del Código Nacional de Recursos Naturales, han autorizado el uso urbano en veintiún (21) predios ubicados en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

De otra parte, veintiocho (28) años después de haber sido expedido el Acuerdo 30 de 1976, no ha tenido lugar la inscripción del mismo en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, inobservancia en relación con la cual el Consejo de Estado, el 31 de Julio de 2003, determinó que el citado Acuerdo no es oponible a terceros<sup>1</sup>, razón por la que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, observar dicho trámite, sin que a la fecha así haya ocurrido.

Los Cerros Orientales no han escapado a la expansión urbana subnormal, teniendo lugar diferentes formas de urbanización ilegal, bien sea pirata, clandestina, tugurial, siendo esta última la forma predominante de construcción de extensos tramos del borde urbano. También se observa que en la urbanización, la ilegalidad no es exclusiva de ningún grupo socioeconómico; su gama cubre desde lo tugurial, hasta la de extremo lujo.

El deterioro del ecosistema en los cerros orientales, producto entre otras causas del proceso de urbanización no planificado, la indisciplina generalizada y el ineficiente control urbano, se convierten en el círculo vicioso responsable del crecimiento desordenado de la ciudad y dan cuenta que la Administración

---

<sup>1</sup> El artículo 44 del Decreto 1250 de 1970 señala: “Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquel.”

históricamente ante la negligencia para anticiparse a las situaciones de hecho, de manera recurrente ha tenido que proceder a “legalizar” las mismas. Sustenta lo así afirmado los sesenta y un (61) barrios localizados en el área del Borde Oriental de la ciudad, legalizados o en trámite de legalización, extendidos en 415.22 Hectáreas y con una población estimada de 90.973 personas.

Ocurre igualmente, que la competencia asignada por el Estatuto Orgánico de Bogotá y la Ley 810 de 2003 a las autoridades locales, ha resultado ser letra muerta. En la actualidad la estructura administrativa de las localidades es débil en recursos financieros, administrativos y logísticos, no cuentan con personal suficiente e idóneo, sistemas de información cartográfica y licencias actualizadas, como tampoco existe la debida articulación entre las dependencias a quienes les corresponde la disciplina urbana.

Bien se evidenció que, por el sendero de buscarle el quiebre a la norma a favor de quienes gestionan el uso del suelo en el Area de la Reserva, se ordenaron sustracciones, incorporaciones y legalización de barrios enteros. Las autoridades que ejercen el control urbano poco o nada conocieron cuando empezaron los desarrollos, sino cuando éstos terminaron y sólo para reclamar su legalización, como premio a la desidia en la aplicación de la Ley.

En virtud de lo expuesto, este Organo de Control encuentra pertinente advertir a la Administración a su cargo para que adopte las medidas previstas en la Ley, en relación con el crecimiento ilegal de la ciudad, con el fin de impedir que se genere un mayor detrimento al Tesoro Distrital por el daño ambiental causado en el Area de los Cerros Orientales de Bogotá, el cual asciende a la suma de \$102.954.521.250,00<sup>2</sup>, valor correspondiente a los servicios ambientales dejados de prestar durante los últimos cuatro (4) años, por la no conservación del bosque nativo allí existente.

Lo anterior, como quiera que el área protegida examinada, además de representar un medio para el mantenimiento de los ecosistemas que soportan la vida humana, es un instrumento para desarrollar actividades relacionadas con la investigación básica y/o aplicada, educación ambiental, recreación pasiva, capacitación técnica y profesional en disciplinas relacionadas con el medio ambiente.

Con base en las consideraciones expuestas y con fundamento en el artículo 5º, numeral 8º del Acuerdo 24 de 2001, este Despacho formula el presente Control

---

<sup>2</sup> Informe Técnico elaborado por la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Contraloría de Bogotá.



de Advertencia, con el fin de prevenir se continúe con la ocurrencia de riesgos que comprometan el patrimonio público del Distrito Capital.

Cabe señalar que este Control de Advertencia procede sin perjuicio de las demás acciones que puedan derivarse del ejercicio de las funciones asignadas a este Ente de Control por la Constitución y la Ley.

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, este Organo de Control le solicita de manera respetuosa se sirva informar a este Despacho, en el término de diez (10) días hábiles siguientes al recibo del presente oficio sobre las acciones que de manera inmediata adelantará la Administración a su cargo y ante otras autoridades, frente a las deficiencias detectadas, en orden a impedir la ocurrencia de los riesgos mencionados.

Atentamente,

**ERNESTO TUTA ALARCON**  
Contralor Auxiliar de Bogotá

Anexo: Vídeo

Proyectó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Prof. Esp. 335-04, Líder Equipo de Auditoría  
Revisó: Luis Francisco Peña Angulo, Subdirector de Fiscalización  
Aprobó: José A. Corredor Sánchez, Director Técnico Sectorial Recursos Naturales y Medio Ambiente  
Revisó: Francisco Javier Córdoba Acosta, Jefe Oficina Asesora Jurídica