

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 daño al patrimonio natural existente en el Área de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, de no ejercitarse de manera efectiva el Control Ambiental y Urbano previstos en la Ley.

Respetado señor Alcalde:

En atención a la reciente redelimitación de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, ordenada mediante la Resolución 0463 del 15 de Abril de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, este Organismo de Control con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 5º del Acuerdo 24 de 2001¹ encuentra procedente advertir sobre la efectividad del control urbano que la Administración Distrital debe ejercer sobre el remanente que hoy queda de la citada Área de Reserva, la cual basta recordar, fue declarada por el INDERENA mediante el Acuerdo 30 de 1976, aprobado por la Resolución Ejecutiva Número 76 de 1977 expedida por el Ministerio de Agricultura, a efectos de que no se continúe con la degradación que hoy acusa y finalmente se produzca una devastación total con consecuencias irreversibles e irreparables sobre los ecosistemas y sobre los servicios ambientales que presta a las comunidades que se benefician con ella.

¹ “POR EL CUAL SE ORGANIZA LA CONTRALORIA DE BOGOTA D.C., SE DETERMINAN LAS FUNCIONES Y POR DEPENDENCIAS, SE FIJAN LOS PRINCIPIOS GENERALES INHERENTES A SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Ciertamente, con la expedición de la Resolución 0463 de 2005, ha quedado confirmado que una de las razones que condujeron a la máxima autoridad ambiental a redelimitar el Area de Reserva la constituyen los procesos de cambio de los usos del suelo que allí se dan y que no son compatibles con la conservación de bosques existentes, tales como el urbanístico, minero y agropecuario, con la consecuente transformación de sus ecosistemas en alrededor de 500 hectáreas; efectos atribuibles entre otras causas, a la falta de una verdadera política ambiental y de efectividad de la gestión por parte de las distintas instituciones que deben interactuar en su manejo evidenciado, con los resultados dados a conocer en el Informe de Auditoría entregado a su Despacho el 24 de Diciembre de 2004, relacionado con el tema del Manejo de los Cerros Orientales de Bogotá.

Ante los procesos de intervención sobre la Reserva Forestal no compatibles con la finalidad propuesta con su declaratoria, el citado Ministerio adoptó una zonificación interna para orientar su uso y funcionamiento, al igual que establece determinantes para el ordenamiento y manejo del territorio que sirven de guía al Distrito Capital en la reglamentación de los usos del suelo de las zonas excluidas, con el propósito de consolidar una estructura ambiental en el territorio que sustente en el mediano y largo plazo el conjunto de valores ecológicos y socioeconómicos que representan.

Con ocasión de los tipos de manejo especial previstos, las construcciones preexistentes tienen la posibilidad de ser normalizadas mediante la formulación de Planes de Manejo Ambiental que deberán ser aprobados por la Corporación Autónoma Regional CAR en los plazos que establezca en el Plan de Manejo de la Reserva que esta entidad debe formular y adoptar dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la Resolución 0463 de 2005, esto es, a partir del 15 de abril del mismo año.

Adicionalmente, con relación a las áreas que fueron excluidas de la reserva se prevé que deben conformar una Franja de Adecuación entre los límites antiguos y nuevos de la Reserva, por lo que no pueden ser objeto de desarrollo urbanístico hasta tanto el Distrito Capital formule y adopte el correspondiente Plan Zonal a través del cual determinará, para los diferentes sectores, sus usos y eventuales posibilidades de desarrollo urbanístico permitidos.

La identificación de las causas de la degradación que hoy presenta la citada Area de Reserva y sus efectos dada la alteración en las coberturas naturales y su estructura de suelos en área de recarga de acuíferos, invasión de zonas de rondas, inestabilidad de terrenos en zonas del borde urbano, afectación de coberturas protectoras en las microcuencas abastecedoras de acueductos y

deterioro de la calidad escénica del referente paisajístico de la ciudad, como bien se ha tenido la oportunidad de conocer, informan sobre la necesidad que el Despacho a su cargo, como responsable de dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, implemente acciones efectivas tendientes a que “no se pegue ni un ladrillo más en el Area de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá” y de esta manera se observe la norma urbanística y ambiental aplicables en el Distrito Capital.

Luego, no existe duda que el propósito mencionado exige que los Alcaldes Locales con jurisdicción sobre los Cerros Orientales ejerzan de manera eficiente y eficaz el Control Urbano de su competencia, tal como lo prevé el Artículo 54 del Decreto Número 1600 del 20 de Mayo de 2005² y demás normas concordantes, e impongan ejemplarmente a los infractores los tipos de sanciones previstos en la Ley 810 de 2003³.

Competencia de la cual no se ha hecho uso en la forma que corresponde, como tampoco ha habido preocupación por fortalecer la estructura administrativa de las localidades, la cual es débil en recursos financieros, administrativos y logísticos, no cuentan con personal suficiente e idóneo, sistemas de información cartográfica y licencias actualizadas y además, no existe la debida articulación entre las dependencias a quienes les corresponde la disciplina urbana, toda vez que el escaso número de procesos que se tramitan por inobservancia de la norma urbanística y ambiental en cada una de las Alcaldías no se compadece con el número de construcciones ilegales existentes en el Area de Reserva y por el contrario, las responsabilidades se diluyen y las actuaciones de los infractores se quedan sin control.

Corresponde por lo tanto a su Despacho adoptar estrategias efectivas tendientes a exigir que los Alcaldes Locales sean los primeros que deben cuestionarse sobre la problemática que acusa el Area de Reserva y respecto de la obligatoriedad de ejercer el control urbano requerido, en orden a que ésta omisión no siga convirtiéndose en el círculo vicioso responsable de la degradación de los Cerros Orientales y del crecimiento desordenado de la ciudad con un mayor número al que hoy existe de ocupaciones ilegales de barrios subnormales, urbanizaciones lujosas con la consecuente tala de bosques, localización de nuevas explotaciones de minería a cielo abierto como canteras, areneras, receberas y chircales.

² “Por el cual se reglamentan las disposiciones sobre licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos”

³ “Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”

Reitera este Organismo de Control que la causa eficiente del daño ocasionado al Area de Reserva, es atribuible en gran medida a la omisión señalada. Corrobora lo afirmado, el hecho de que si los Alcaldes Locales hubiesen tenido presente que la falta de licencia constituye violación de las normas de urbanismo y construcción de obras y que el otorgamiento de éstas a predios ubicados dentro de la zona declarada como Reserva Forestal constituye conforme a la Ley 810 de 2003 una circunstancia de agravación de las sanciones allí previstas, no habría tenido lugar la degradación evidenciada; situación que llevó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a reconocer a través del multicitado acto administrativo que los Cerros Orientales han sufrido procesos de cambio de los usos del suelo, no compatibles con el fin perseguido con su declaratoria, con relevantes efectos sobre los ecosistemas y los servicios ambientales que prestan.

Tan cierto resulta lo afirmado, que con la expedición de la mencionada Resolución, el Area de los Cerros Orientales no sólo se vio disminuida, sino que se prevé una zonificación interna de la reserva con fines de manejo de acuerdo con sus alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación, con cuatro (4) tipos de tratamientos con ocasión de los cuales las construcciones preexistentes también tienen la posibilidad de ser normalizadas.

Luego, se hace necesario que las acciones propuestas con ocasión del presente control de advertencia sean las idóneas para contrarrestar de manera efectiva las irregularidades puestas en su conocimiento a través de este documento, así como en el Informe de Auditoría a que anteriormente se hizo referencia.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que se va a producir la designación de nuevos Alcaldes Locales, quienes deben tener en cuenta que para el actual ordenamiento jurídico constitucional colombiano la protección del medio ambiente constituye una de las materias de mayor trascendencia, dada la pluralidad de normas tendientes a la conservación de la diversidad biológica y de las riquezas naturales, que a pesar de la inclemente depredación a que han sido sometidas, aún caracterizan a nuestro país.

Considera este Organismo de Control que no es procedente permitir el inicio o la continuación de la ejecución de las obras respecto de los predios que con fundamento en la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 hacían parte de la Reserva, los cuales conforme a la redelimitación adelantada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Resolución Número 0463 de 2005 se excluyen parcial o totalmente de la misma, en razón a que el Parágrafo del Artículo 5º de la citada Resolución dispone de manera perentoria:

“... Hasta tanto el Distrito Capital de Bogotá, establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo consagradas en la presente resolución no se permite ningún desarrollo urbanístico ni se podrán expedir licencias de urbanismo y construcción por parte de las Curadurías Urbanas. ...”

Por lo cual, esta Contraloría desea llamar su atención en torno a las acciones que debe implementar la Administración en aras del cumplimiento de la precitada resolución, toda vez que si bien es cierto que la misma adoptó una zonificación interna en la que se determinan los tratamientos y usos allí descritos, respecto de las áreas que la integran y con relación a las áreas excluidas determinantes de ordenamiento y manejo señalados, dichos instrumentos jurídicos deben ser desarrollados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y por el Distrito Capital, lo que naturalmente demanda tiempo; situación de la que surge la necesidad que su Despacho esté atento a que Alcaldes Locales ejerzan las atribuciones asignadas en esta materia y de esta manera se de estricto cumplimiento a la precitada disposición, aún tratándose de áreas que fueron excluidas de la reserva, dado que las mismas deberán ser objeto del correspondiente Plan Zonal que se expida, en el que se determinará sus usos y eventuales posibilidades de desarrollo.

Acciones que son prioritarias emprender, toda vez que es de su conocimiento que los Curadores Urbanos concedieron más de treinta (30) licencias a predios ubicados en el Area de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, contrariando la normatividad ambiental; a pesar de lo cual, hoy se encuentran ejecutoriadas, en razón a que contra los correspondientes actos administrativos no se interpusieron o bien los recursos de la vía gubernativa, como tampoco han sido materia de revocatoria directa o de decisiones en firme proferidas con ocasión de las acciones establecidas en el Código Contencioso Administrativo y menos aún objeto de los tipos de sanciones previstos en las Leyes 99 de 1993 y 810 de 2003, que en casos como el señalado deben imponer la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y las Alcaldías Locales, competentes de ejercer el control ambiental y urbano, respectivamente.

Vigilancia y control que deben ser rigurosamente impartidos, máxime si se tiene en cuenta que de conformidad con el Artículo 36 del Decreto 1600 del 20 de Mayo de la presente anualidad los actos que resuelvan las solicitudes de licencias urbanísticas en el caso del Distrito Capital, sólo podrán ser revocados por la vía de la revocatoria directa, por el curador urbano que los expidió.

El deterioro del ecosistema en los Cerros Orientales, ha enseñado que la Administración históricamente ante la negligencia para anticiparse a las situaciones de hecho, ha tenido que proceder a “legalizar” las mismas, siendo el ineficiente control urbano igualmente el responsable del crecimiento desordenado de la ciudad, lo cual da cuenta que no existen lineamientos y políticas realmente ejecutables y socialmente equitativas para el mejoramiento de las condiciones ambientales para Bogotá, a la cual la acechan fenómenos como la violencia, el desempleo y la pobreza, que son condicionamientos muy fuertes del medio ambiente urbano.

Esta Contraloría, en desarrollo de su función constitucional y legal y con el ánimo de coadyuvar a la eficiencia y eficacia de la gestión de la Administración, considera oportuno alertar a su Despacho sobre los riesgos que de manera recurrente atentan contra el Área de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, con el fin que se contrarresten los procesos de intervención sobre la misma y se cumpla con el propósito de mantener valores como los de conservación, culturales, de biodiversidad, paisaje, protección edáfica, regulación hídrica, que aportan a la ciudad y la región.

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, este Órgano de Control le solicita de manera respetuosa se sirva informar a este Despacho, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo del presente oficio, sobre las acciones que de manera inmediata adelantará la Administración a su cargo, en orden a impedir la ocurrencia de los riesgos mencionados.

Atentamente,

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA
Contralor de Bogotá

Proyectó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Prof. Esp. 335-04
Revisó y aprobó: Ernesto Tuta Alarcón, Contralor Auxiliar
José A. Corredor Sánchez, Director Técnico Sectorial Recursos Naturales y Medio Ambiente