

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
En los Cerros de Bogotá*

31000-018674
Agosto 23 de 2006

Doctor
LUIS EDUARDO GARZÓN
ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ
Ciudad.

Ref: Control Fiscal de Advertencia,
Funcionamiento Planta Asfáltica El Zuque
(Auditoría Regular 2006 en curso)

Respetado Señor Alcalde:

La Contraloría de Bogotá, en cumplimiento de las funciones de control fiscal señaladas en los artículos 267, 268 y 272, inciso 6 de la Constitución Política, y especialmente las establecidas en el numeral 8, artículo 5 del Acuerdo 24 de 2001, se permite advertir a la administración a su cargo los riesgos inminentes en que están incurriendo la Secretaría de Obras Pública y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, con ocasión de la situación de la **Planta de Asfalto: “El Zuque”**, ubicada en la Localidad Cuarta de San Cristóbal, dentro de la zona de Reserva Forestal Protectora “*Bosque Oriental de Bogotá*” y que podría entrar nuevamente en funcionamiento, después del mantenimiento financiado con recursos del IDU. Esta situación eventualmente pondría en peligro el patrimonio ecológico de la ciudad, en contravía del Decreto 122 de 2006 expedido por su Despacho.

PRESENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

La Planta de Asfalto El Zuque tomó su nombre del predio denominado “Canteras del Zuque”, en el que se encuentra ubicada. Esta planta entró en funcionamiento el 13 de Diciembre de 1987.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
En los Cerros de Bogotá*

El 25 de julio de 1994, la Secretaría de Salud a solicitud del Secretario de Obras Públicas, efectuó visita a la Planta con el fin de informar sobre los documentos necesarios para el funcionamiento de la misma. En julio de 1995, el Secretario de Obras Públicas inicia el trámite de la licencia de funcionamiento parte aire de la Planta El Zuque.

El DAMA, mediante comunicación No. 4925 de 1999, informó al Secretario de Obras Públicas que a partir de los conceptos emitidos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) respecto de las nuevas áreas incorporadas como zonas urbanas del Distrito Capital y el mapa denominado “procesos de incorporación de áreas urbanas” dicho predio se encontraba fuera de su jurisdicción.

En junio de 2001, la Oficina Asesora del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, informó al Secretario de Obras Públicas que debido a la ubicación de la Planta de Asfalto era la Corporación Autónoma Regional-CAR quien debía expedir los actos administrativos relacionados con el manejo ambiental de la misma.

El 18 de diciembre de 2002, sin embargo, mediante Oficio No. 2385, el Secretario de Obras Públicas (en adelante SOP) de la época le solicitó a la Secretaria General y de Asuntos Legales de la CAR, concepto acerca de la obligación que tenía la Entidad de solicitar o no licencia ambiental acerca de la actividad de producción de mezcla asfáltica según lo contenido en el expediente No. 7288 de 1991 que reposa en los archivos de la CAR sobre el Zuque.

En respuesta al anterior oficio y mediante comunicación N°. 182 del 23 de enero de 2003, la Secretaria General y de Asuntos Legales de la CAR, le informó a la Secretaría de Obras Públicas que de acuerdo con el Decreto 1728 de 6 de agosto de 2002, en especial lo previsto en el Art. 34 (Régimen de transición) dicha actividad no estaba sujeta a licencia ambiental, pero que la CAR podía solicitar las medidas ambientales adicionales que se consideraran necesarias o ajustar las que se estuvieran implementando, para lo cual se debería tener en cuenta lo que determinara el Plan de Manejo Ambiental de los Cerros Orientales.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
En los Cerros de Bogotá*

Meses después, mediante comunicación No. 3571 del 16 octubre de 2003, dirigido a la Directora del DAMA, la Secretaría de Obras Públicas informó que:

*“De acuerdo con la CAR la Planta no requiere de Licencia Ambiental, pero sí un Plan de Manejo. De un estudio que se hizo sobre la Planta se concluyó que se requieren mínimo \$705 millones de pesos para implementar ese plan. **Como administración es para nosotros de suma importancia antes de invertir esa cantidad de dinero saber si la planta puede seguir operando en el sitio en que está. Comprenderá que sería gravísimo para el Distrito que luego de destinarle esos dineros a la planta resultara que no puede operar y es por ello que estamos preguntando antes de proceder.** Acudimos a Usted como integrante del Comité Técnico de los Cerros Orientales para pedirle que se produzca lo más pronto posible una respuesta a la inquietud planteada al interior del Comité y/o de las instancias que deciden en las que Usted intervenga”. (Negrillas fuera del texto original)*

Mediante comunicación No. 3088 del 4 de Noviembre de 2003 el DAMA dio respuesta a la Secretaría de Obras Públicas y le informó que de conformidad con el artículo 389 del Decreto 619 de 2000 (POT), el DAMA suscribió el convenio No 012 de 2001 con el Ministerio de Ambiente y la CAR con el objeto de realizar la coordinación y concertación respectiva para la formulación del Plan de Manejo de los Cerros Orientales, señalando que a la fecha ese plan no se había terminado, que estaba en revisión y que podía ser ajustado. Adicionalmente, recomendó:

*“**no realizar la inversión... en la implementación del plan de manejo ambiental de la planta del ZUQUE hasta que no se cuente con el Plan de Manejo y Ordenamiento de los Cerros Orientales**”. (Negrillas fuera del texto original)*

No obstante lo anterior, actualmente la planta se encuentra en proceso de recuperación y mejoramiento, que lleva a cabo el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, a través del Contrato 125 de 2005, en desarrollo del convenio número 015 de 1998 IDU-SOP. La inversión a la fecha es de

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
En los Cerros de Bogotá*

novecientos cuarenta millones seiscientos noventa y nueve mil doscientos sesenta pesos (\$ 940.699.260,00), y tiene como fin, reiniciar la producción de asfalto en el mes de agosto de 2006. Esta decisión no tiene en cuenta que el artículo 3 de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establece que la planta queda ubicada en una zona de recuperación paisajística de la reserva forestal Bosque Oriental de Bogotá y que en ella se encuentra prohibida el uso industrial, según lo previsto por el artículo 17.3 de la Resolución 1141 del 12 de abril de 2006 de la Corporación Autónoma Regional, por la cual se adopta el plan de manejo ambiental de la zona de reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá y se establecen otras determinaciones.

MARCO NORMATIVO

Teniendo en cuenta que la Administración Distrital ya efectuó un detallado estudio sobre las normas que rigen en el área de reserva forestal “Bosque Oriental de Bogotá”, es pertinente traer a colación algunas de las más relevantes del orden nacional que fueron tenidas en cuenta por la Alcaldía Mayor al momento de expedir el Decreto 122 de 2006.

- El inciso 2º del artículo 58 de la Constitución Política de Colombia indica que la propiedad es una función social que implica obligaciones y como tal, le es inherente una función ecológica.
- El artículo 79 de la Constitución Política establece que las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que es deber del Estado, proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
- El artículo 80 Constitucional ordena que el Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental e imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
En los Cerros de Bogotá*

- El artículo 107 de la Ley 99 de 1993 establece que las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.
- El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente contenido en el Decreto Ley 2811 de 1974 define como Área de Reserva Forestal Protectora, la propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o protectoras - productoras.
- El Área de Reserva Forestal Protectora, de acuerdo con el artículo 204 del Código de Recursos Naturales Renovables, debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En esta área debe prevalecer el efecto **protector** y sólo se debe permitir la obtención de frutos secundarios del bosque. Esta disposición es compatible con lo previsto en los artículos 12 y 13 de la Ley el 1.021 de 2006, pendientes de reglamentación, que establecen que las **áreas de reserva forestal tienen como fin destinarlas exclusivamente a la conservación y desarrollo sustentable**. Las áreas especiales de protección corresponden a las que deben conservar su cobertura boscosa natural, con el fin de proteger los recursos naturales renovables y brindar otros servicios ambientales.
- El artículo 61 de la Ley 99 de 1993, declaró la sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

Señor Alcalde, mediante la expedición del Decreto 122 de 2006, el Distrito Capital se comprometió a respetar el **principio de precaución** consagrado en el Numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, como uno de los principios de acción de la Administración Distrital dentro de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá". De acuerdo con este postulado, *"... cuando exista peligro de daño grave e irreversible la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la*

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
En los Cerros de Bogotá*

adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente."

Así mismo, el artículo 1 del Decreto Distrital 122 de 2006 advierte lo siguiente:

Artículo 1.- Comprometer a la Administración Distrital, a través de todas sus entidades y dependencias, en la defensa y protección de los Cerros Orientales de Bogotá, como un área de interés ecológico de la Nación y de la Ciudad.

De otra parte, desea destacar la Contraloría de Bogotá que en reuniones realizadas con los habitantes del sector de zona de reserva de los Cerros Orientales en la localidad de San Cristóbal (Foro de Aguas Claras realizado el 18 de marzo de 2006 y la Audiencia Pública sobre los Cerros Orientales efectuada el 3 de mayo y que contó con la participación de las entidades distritales competentes), se ha podido percibir el inmenso malestar de la comunidad por el hecho de ser la propia administración distrital la que, con la operación de la **Planta Asfáltica: "El Zuque"**, cause posibles daños al ecosistema del "Bosque Oriental de Bogotá", mientras de manera simultánea aplica duras, pero legítimas sanciones, a particulares por la operación de ladrilleras y canteras en los bordes del área de la reserva forestal protectora.

En estos términos, la Contraloría de Bogotá alerta sobre los riesgos en que puede incurrir la Administración como consecuencia de próxima operación de la **Planta de Asfalto El Zuque** y que podría comprometer el patrimonio público distrital y el entorno ambiental de este importante sector de la ciudad y de los Cerros Orientales de Bogotá. Así mismo, habida cuenta de lo expresado por la Corporación Autónoma Regional en las Resoluciones 141 y 161 del 4 y 11 de agosto de 2006, respectivamente, este órgano de control sugiere analizar la posibilidad de (i) trasladar la Planta de Asfalto a otro lugar y (ii) comenzar a adelantar los trámites tendientes a recuperar el área, para así, sentar un importante precedente en el cumplimiento de las normas ambientales.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
En los Cerros de Bogotá*

Con fundamento en las anteriores alertas, este órgano de control le solicita que en el término de diez (10) días hábiles siguientes al recibo del presente Control de Advertencia informe:

1. Las acciones que adelantará la entidad distrital, con respecto a la operación de la Planta de Asfalto El Zuque, de propiedad de la Secretaría de Obras Públicas, acatando todas las normas ambientales aplicables al caso.
2. El tiempo requerido para implementar los correctivos necesarios, sin perjuicio de las acciones fiscales ya enunciadas y que puedan constituir daño al patrimonio distrital y objeto de responsabilidad fiscal, así como las posteriores que se deriven de las auditorias que cursan actualmente en la Secretaría de Obras Públicas y en el Instituto de Desarrollo Urbano.

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

Cordialmente,

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA
Contralor de Bogotá

Elaboró: Clara Ines Monsalve Tavera Ingeniera Contraloría de Bogotá
Juan Carlos Lancheros, Asesor despacho del Contralor de Bogotá
Adriana Lucía Rodríguez Botero, Jefe de Oficina Unidad Local de San Cristóbal

Revisó: Mónica Certain Palma, Directora de Infraestructura y Transporte.
Nestor Enrique Rodríguez, Director de Participación Ciudadana
José Corredor Sánchez, Director de Recursos naturales y Medio ambiente