

10000-

Señor Doctor  
**SAMUEL MORENO ROJAS**  
ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.  
Carrera 8 No. 10-65  
Bogotá D.C.

*Ref: Función de Advertencia por la posible pérdida de vidas y recursos debido a la delicada situación de riesgo ocasionado por el fenómeno de remoción en masa de "Altos de la Estancia", en la Localidad de Ciudad Bolívar.*

Respetado Señor Alcalde:

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo del Plan de Auditoría Distrital (PAD) 2010 Ciclo III, adelanta Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular al Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE - DPAAE, encontrando oportuno realizar un análisis a la situación de riesgo latente que padece desde hace varios años el denominado sector de *Altos de la Estancia (barrios afectados por el deslizamiento)* y un amplio sector aledaño al suelo declarado como de protección por alto riesgo no mitigable en la localidad de Ciudad Bolívar.

## 1. ANTECEDENTES.

El sector denominado "*Altos de la Estancia*", se encuentra ubicado en la Localidad de Ciudad Bolívar y forma parte actualmente de la UPZ 69 "*Ismael Perdomo*", desde comienzos de la década del 60, se inicia la agresiva explotación minera en las partes bajas del cerro, originando la desestabilización de la ladera y el acelerado deterioro ambiental del sector, por un período de aproximadamente 40 años. A la anterior situación se adiciona el desordenado, ilegal e incontrolable proceso de urbanización a partir de la década de los 80, lo que originó peligrosos "...daños a la ladera por la ausencia de redes de alcantarillado, excavaciones y rellenos de materiales de escombros, y generando vulnerabilidades físicas importantes en las edificaciones que se edificaron por no seguir las mínimas normas de urbanismo y construcción"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Proyecto 570: Proyección de Requerimientos 2011. FOPAE-DPAE, agosto de 2010.

Las excavaciones mineras en el pie de la montaña, la deforestación, las filtraciones de aguas residuales así como de las mangueras de agua potable y la incontrolable construcción de viviendas, originaron a partir de mediados de los 90, fenómenos de deslizamientos y desprendimientos de rocas, que afectaron las viviendas de varias familias del sector. Es a partir de 1999 que se empieza a considerar la magnitud del fenómeno de remoción en masa en área urbana, calificado como uno de los más grandes de América Latina, en virtud a que se encontraban en riesgo, aproximadamente 110 hectáreas de terreno (*73 Ha ya declaradas suelo de protección por riesgo*), en donde habitaban de manera informal, familias de la mayor vulnerabilidad, especialmente desplazados y afrodescendientes. Este hecho, implicó que desde entonces se iniciaran importantes esfuerzos financieros, humanos y técnicos por parte del Distrito Capital, con el propósito de afrontar la problemática.

Según información reportada por la DPAE, el 54% de la localidad de Ciudad Bolívar se encuentra en amenaza y riesgo alto y aproximadamente el 60% de la UPZ 69 – Ismael Perdomo, se ha definido como área de amenaza alta y media frente a los fenómenos de remoción en masa, conformada en su mayor parte por barrios de origen ilegal, en donde inicialmente se encontraban habitando los polígonos identificados como Fase I y II de reasentamiento, aproximadamente 3500 familias, es decir, 17500 personas.

En el año 2006, organizaciones comunales de los barrios afectados, interpusieron una Acción de Tutela la cual fue fallada a su favor mediante Auto No. 041 de 2006, ordenando a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y a la DPAE, “...erradicar definitivamente el problema de aguas estancadas, filtraciones subterráneas, y deslizamientos de tierra, procediendo a iniciar inmediatamente las labores para estabilizar el terreno..”<sup>2</sup> A su vez, mediante Resolución 436 de 2004 y Decreto 078 de 2006, se declaró el polígono afectado como suelo de protección por riesgo, factor que junto a la Tutela, permitió formular acciones en procura de una intervención más compleja para disminuir el riesgo y solucionar la problemática.

Así mismo, desde 1997, se han realizado por lo menos 11 estudios y 9 monitoreos, directamente relacionados con el fenómeno de “*Altos de la Estancia*”, por un valor aproximado de **\$1.533,7 millones** y como resultado de los mismos, se concluyó la existencia de fenómenos de remoción en masa activos y complejos que conforme el último monitoreo presentan actualmente una tasa de movimiento promedio de 1 mm por día, ratificando su actividad en el marco de un suelo clasificado como de amenaza alta y media, requiriendo de la mayor atención y seguimiento por parte de la Administración Distrital y preparativos para la respuesta a una emergencia de la institucionalidad y la comunidad afectada.

La delicada situación de “*Altos de la Estancia*”, por el alto riesgo no mitigable, la Acción de Tutela y la necesidad de estabilizar el cerro, dio origen a la creación en marzo del 2008, por parte del FOPAE-DPAE, del proyecto de inversión 570, para la “*Recuperación de la*

<sup>2</sup> Fallo de Tutela 041 de 2006

*Zona de alto riesgo del sector Altos de la Estancia de la Localidad de Ciudad Bolívar*". La inversión realizada por dicho proyecto desde el 2008 a agosto de 2010, ha sido de **\$15.950,7 millones**, de los cuales \$13.016,1 millones se han utilizado en las obras de estabilización. Sin embargo, según información de la DPAE, los recursos estimados en el Plan Plurianual del Plan de Desarrollo "*Bogotá positiva*", son de **\$36.021.0 millones**, de los cuales, únicamente han sido desembolsado \$18.526.0 millones, existiendo la incertidumbre en lo que resta del actual Plan de Desarrollo sobre la asignación y giro de \$17.494.9 millones, con el objeto de continuar con las obras de mitigación y demás actividades que obliga la Acción de Tutela.

Dentro de los estudios realizados por el FOPAE se encuentra el contrato de Consultoría No 410 de 2007 entregado a finales de 2008, cuyo objeto fue elaborar los diseños detallados, presupuestos y especificaciones técnicas para la construcción de las obras de mitigación de riesgos requeridas en el sector Altos de La Estancia, para lograr dar cumplimiento del fallo de Tutela 041 de 2006. Conforme datos suministrados por la DPAE, a precios de 2011 el proyecto de mitigación (estabilización con obras) asciende a \$135.000 millones de pesos y fueron solicitados en el anteproyecto 2011 la cuantía de **\$110.000 millones** para construir 3 de las 4 etapas de que consta la solución estructural adoptada por el Distrito (Alternativa 3 de la Consultoría).

## 2. CONSIDERACIONES.

Conforme al análisis realizado, teniendo en cuenta el resultado de los diversos estudios que clasifican el área de "*Altos de la Estancia*" en alta amenaza y alto riesgo no mitigable y el área circundante al deslizamiento en amenaza y riesgo medio, así como también que se han identificado las obras y acciones que de manera integral se deben realizar para mitigar dicha condición de amenaza y riesgo, aunado a la Sentencia de la Acción de Tutela 041 de 2006, es necesario afirmar que la acción del Distrito aún no ha sido decidida ni oportuna dado el prolongado tiempo de desarrollo del fenómeno, su gran área de afectación y el estado actual de las acciones de corresponsabilidad de diferentes despachos con el tema.

Es evidente que la solución integral a la problemática requiere del concurso coordinado de varias entidades distritales y gran esfuerzo presupuestal por parte de la ciudad. Es así que se evidencia que pasados más de 10 años de identificado el fenómeno de remoción en masa y más de 4 años del mandato de la Tutela, todavía no se ha avanzado significativamente en la urgente solución, ya que esta última apenas se ha cumplido en un 10% respecto a las obras de estabilización y los recursos para su ejecución total no están garantizados.

Según información obtenida de la consulta a la DPAE, el área afectada por el fenómeno, se compone de tres (3) fases de reasentamiento, las dos primeras corresponden a las categorizadas como de alta amenaza y alto riesgo no mitigable, mientras que la última está catalogada de amenaza y riesgo medio. De las 3305 familias que ocupaban los

predios de las denominadas Fases I y II de reasentamiento y que la DPAE había recomendado reubicar, a junio del presente año, la Caja de Vivienda Popular - CVP, había reubicado definitivamente a 2758 familias, faltando aún por reubicar a 412 familias, es decir, aproximadamente 2060 personas que aún se encuentran en la zona de alto riesgo, y para las cuales se requiere con fines de reasentamiento de una inversión aproximada de **\$12.666,7 millones** por parte de la CVP.

Además, de no adelantar las obras de manera prioritaria y a corto plazo para detener el fenómeno, al presentarse el deslizamiento de gran magnitud, pueden resultar afectadas las familias que habitan los 1933 predios ubicados en la Fase III, que equivale a 2513 familias para un total aproximado de 12565 personas, situación que podría no solamente causar gran impacto en la vida e integridad de las personas no cuantificables, sino grandes pérdidas materiales, que obligaría al Distrito a reubicar dichas familias, lo cual, según estimativo basado en los cálculos oficiales de la CVP, el costo por cada hogar a precios del 2010 es de \$30.7 millones aproximadamente, lo que quiere decir, que el costo que significaría solamente reubicar a las familias de la Fase III, sería de por lo menos **\$77.149.1 millones**. Si este valor es adicionado a los \$12.666.7 millones que costaría reubicar las 412 familias pendientes de reubicación localizadas aún en las Fases I y II, dicho valor ascendería a \$89.815,8 millones.

La situación es aún de mayor preocupación, toda vez que aproximadamente 279 predios que ya habían sido desalojados y reubicados, según seguimiento realizado por la DPAE, nuevamente han sido invadidos por presuntamente desplazados que se han trasladado del vecino Municipio de Soacha y otras partes del país, que equivale a 363 familias y 1814 personas, las cuales empeoran su situación de vulnerabilidad al localizarse en la zona de alta amenaza y alto riesgo ante un eventual deslizamiento. Esta situación evidencia la ausencia de una adecuada gestión de control a la ocupación y construcción ilegal de la administración distrital, especialmente por parte de las autoridades de la Localidad de Ciudad Bolívar al permitir las nuevas ocupaciones, poniendo en riesgo no solamente la vida e integridad de las personas sino la designación de recursos para posibles reubicaciones de los nuevos ocupantes.

Los requerimientos de la DPAE para poder culminar las obras de mitigación en convenio con la EAAB y la UMV, son como se mencionó anteriormente de aproximadamente **\$110.080,7 millones**. Adicionalmente, los recursos necesarios para la recuperación integral del polígono, se han estimado con muy pocos insumos de otras entidades por la misma DPAE, en **\$317.000 millones**. Es decir, según los cálculos actuales, se necesitan aproximadamente **\$427.080,7 millones**, para adelantar las obras de estabilización, reubicación y la intervención integral del sector a fin de incorporarlo a la funcionalidad de la ciudad.

Si bien es cierto que como sector Gobierno, a la DPAE-FOPAE le corresponde coordinar, dirigir y ejecutar el componente de riesgo en la ciudad y en especial en el área afectada de *Altos de la Estancia*, preocupa a este ente de control que esa entidad sea el único organismo de la administración distrital que ejecuta un proyecto de inversión específico

con el propósito de dar solución a esta problemática. Igualmente, no se evidencia el decidido apoyo de las entidades del Distrito en el marco de sus competencias, experticia y responsabilidad frente a un Sistema Distrital de Prevención y Atención de Desastres - SDPAE, situación que se refleja al contemplar el tema como si fuera una solución exclusiva de la DPAAE – FOPAAE y no de la Administración Distrital, en cabeza de Sectores como: Planeación, Hábitat, Ambiente, Integración Social, Salud y Educación, los que pueden brindar beneficios directos a la comunidad e instrumentos normativos invaluable para la gestión de las demás entidades del sistema; además para que el sector Hacienda pueda priorizar y respaldar la inversión de las diferentes entidades en la problemática en mención.

### 3. CONCLUSIONES.

Se presentan limitaciones presupuestales, de gestión y coordinación interinstitucional que afectan la adopción de una solución integral de la problemática, la cual se puede tornar aún más compleja por cuanto puede afectar territorialmente al Municipio de Soacha, colindante al Distrito Capital y al polígono de reasentamiento fase III de Altos de la Estancia.

En materia presupuestal es de advertir que, no obstante la Secretaría de Hacienda ha solicitado a las entidades comprometidas en la solución de la problemática, para que prioricen dentro de sus presupuestos asignados los recursos necesarios para atender los compromisos en *Altos de la Estancia*, estas aún no han comprometido recursos, excepto la DPAAE, lo que confirma la falta de compromiso y el desconocimiento de sus competencias, incidiendo seriamente en la solución integral y conjunta que merece de manera urgente la rehabilitación del mencionado sector.

Según la información reportada por las mismas entidades, existen limitaciones como las siguientes:

*Debido a que el deslizamiento de Altos de la Estancia no ha cobrado víctimas y que además el proceso de remoción en masa ha sido lento, el Distrito Capital, no ha declarado la situación de emergencia, ni le ha dado la importancia que el fenómeno merece, bajo una visión de planeación de Ciudad.*

*No existe claridad de competencias intersectoriales e interinstitucionales, generando dificultades en la formulación de un proceso de recuperación integral del sector, planes de acción, programas, proyectos, metas y presupuestos requeridos para la solución de la problemática.*

*La problemática de riesgo que se genera por el fenómeno natural a la población del entorno al suelo de protección por riesgo, no ha sido visualizada ni cuantificada, luego el impacto social derivado de lo prolongado de las acciones, empeora la situación.*

<i>Ausencia de instrumentos de planeación urbana para definir el uso del suelo de protección por riesgo y que defina su intervención.</i>
<i>No es posible afectar los folios de matrícula de los predios ubicados en el polígono, como suelo de alto riesgo no mitigable y no urbanizable. De ahí que los propietarios y quienes ostentan la posesión, sigan vendiendo predios para vivienda.</i>
<i>No existe una política distrital para la adquisición de las mejoras, el saneamiento de predios y la definición de la propiedad en los suelos de protección por riesgo</i>
<i>Insuficiencia de recurso humano y financiero en la Alcaldía Local para ejercer las actividades de control que le compete.</i>
<i>A excepción del Sector Gobierno en cabeza del DPAE y contadas entidades, el problema de riesgo de Altos de la Estancia permanece inadvertido en la priorización de acciones y solicitud de recursos particulares requeridos al interior de las Entidades, dado que se atiende desde el marco de actuación y metas generales.</i>
<i>Las diferentes secretarías y entidades argumentan que la coordinación del proceso esta en la DPAE, pero dentro del seguimiento a compromisos y la construcción de un plan de recuperación, no se brinda por las Entidades respuesta soportada y concisa a lo preguntado y principalmente al presupuesto solicitado o apropiado a ejecutar conforme las competencias, su objeto y plazo.</i>
<i>No se realiza control a conexiones ilegales a servicios públicos, algunas prestan servicio de manera informal en el área de alto riesgo.</i>

En virtud a lo anteriormente expuesto, comedidamente me permito solicitarle, considerar de manera directa que, la administración a su digno cargo, valore de manera urgente la necesidad y pertinencia de impartir instrucciones precisas y efectivas con el fin de garantizar los recursos necesarios para adelantar las obras de estabilización y las actividades intersectoriales e interinstitucionales de **intervención integral del área declarada en alto riesgo no mitigable y de riesgo medio**, así como de las demás áreas que llegaren a resultar afectadas eventualmente por el fenómeno de remoción en masa de *Altos de la Estancia*, de tal manera que se cumpla con el mandato de la Acción de Tutela 041 de 2006, con el fin de no incurrir en el incidente de desacato que puede originar mayores costos para la administración distrital.

Esta advertencia se fundamenta, de una parte, en la inminente ocurrencia de un gran desastre, el cual puede superar cualquier cálculo en pérdidas humanas y materiales, de no tomar las medidas necesarias y oportunas con el fin de detener el fenómeno y mitigar o reducir el riesgo; situación que generaría graves consecuencias en la vida e integridad a por lo menos **16.439 personas** de 3.288 hogares que aún no han sido reubicados, los

que habitan en la fase III de reasentamiento y los que nuevamente han ocupado el área ya desalojada.


Y de otra parte, si llegare a ocurrir el gran movimiento en masa, se ponen en peligro las cuantiosas inversiones que ha realizado el Distrito Capital en obras de mitigación y de infraestructura de servicios públicos y ambientales, cuyo valor aproximado es de **\$54.057 millones<sup>3</sup>**.

En igual forma, además de los costos sociales, económicos y comerciales de las 2513 familias ubicadas en la fase III, su reubicación podría costarle adicionalmente al D.C., por lo menos **\$77.149.1 millones<sup>4</sup>**, para un total de **\$131.206,1 millones**. Al igual que los derivados del avance del fenómeno, ante la eventual dificultad de la administración Distrital por los daños que se pueden ocasionar al Municipio de Soacha por tratarse de una zona de borde sur de la ciudad.

Con fundamento en las anteriores alertas, este Órgano de Control pone en su conocimiento para los fines pertinentes los hechos comunicados, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme lo establece el artículo 5º Numeral 8 del Acuerdo 361 de 2009. De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Dicha información deberá ser remitida a este Despacho a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente.

Cordialmente,



**MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI**  
Contralor de Bogotá D.C.

Elaboró: Gabriel Hernán Méndez Camacho – Profesional especializado  
Revisión Técnica: María Gladys Valero Vivas – Directora Sectorial de Gobierno  
Revisión Jurídica: Olga Patricia Gutiérrez Bernal – Asesor Jurídico Sector Gobierno  
Ajustó: Gabriel Eduardo Riveros R. Asesor Despacho Contralor.

<sup>3</sup> Según información reportada por: FOPAE, EAAB, Secretaría de Ambiente, Secretaría de Planeación y Localidad ciudad Bolívar, ante solicitud de este ente de control.

<sup>4</sup> Resultado de multiplicar las 2513 familias por el valor de referencia de la CVP, por reasentamiento de \$30.7 millones