

10000 -

Doctora
CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Alcaldesa Mayor de Bogotá, D.C. (E)
Carrera 8ª No. 10-65
Bogotá D.C.

Asunto: Advertencia Fiscal – Potencial pérdida de inversiones realizadas tanto en la legalización de los desarrollos urbanísticos San Juan de Usme IV Sector y Yopal (antes El Pedregal) ubicados en la Localidad de Usme como en el manejo y la mitigación de la amenaza y riesgo por movimientos en masa y el riesgo de los costos por eventual daño antijurídico en que puede estar incurso la Administración Distrital, derivado por las afectaciones en la salud, vida, infraestructura habitacional y de servicios públicos, ocasionadas a los habitantes del sector.

Respetada Señora Alcaldesa Mayor:

La Contraloría de Bogotá, D.C., en el marco de la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la Ley 87 de 1993, la Ley 42 de 1993, el Decreto 1421 de 1993 y el Acuerdo 361 de 2009, y en desarrollo de la elaboración del Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá, vigencia 2010, programado en el Plan Anual de Estudios – PAE 2011, el cual contempla en uno de sus capítulos el estudio de la prevención y atención de emergencias de movimientos en masa desencadenadas por la ola invernal del 2010-2011, adelantó el control de gestión y resultados, fundamentado en los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y la valoración de costos ambientales.

Para llevar a cabo dicho análisis, tuvo en cuenta no sólo los antecedentes documentales y la información solicitada a las entidades con injerencia en el tema sino además consideró las peticiones que sobre la situación realizó la comunidad afectada en la presente vigencia.

Con el fin de lograr la oportuna intervención del Distrito, este Ente de Control, determinó una muestra entre aquellas áreas de la ciudad identificadas como puntos críticos por la manifestación de este tipo de eventos, estableciendo las

cc
Contraloría de Bogotá, D.C.
Edificio Lotería de Bogotá
Carrera 32 A No. 26 A – 10
PBX. 335 88 88



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

que mayor prioridad representan, por la vulnerabilidad de los elementos expuestos y por el número de familias afectadas y recomendadas de incluirse en el programa de reasentamiento durante la vigencia 2010¹.

Así se identificó, la Localidad de Usme como el área de la ciudad con mayor disposición y exposición al aceleramiento e incremento de los movimientos en masa que comprometen la seguridad de los habitantes², la infraestructura urbanística y la de servicios públicos presentes en el sector.

Luego del análisis a los antecedentes de la situación con documentos que reposan en la Contraloría de Bogotá, y aquellos allegados por las entidades distritales consultadas sobre su gestión, y las observaciones efectuadas en visitas realizadas por este organismo de control, se identificó que la zona geográfica que cubre los desarrollos Yopal (antes El Pedregal), y San Juan de Usme IV Sector, ubicados en la Localidad 5 de Usme, desde 1999, previo a su legalización³, hasta la fecha de elaboración de este informe, ha tenido un incremento de movimientos en masa del terreno natural donde se asientan los barrios mencionados, que se evidencia con reptamientos, deslizamientos superficiales, desplazamiento horizontal y escalonamientos verticales de más de un metro, los cuales han afectado la estabilidad y calidad de las estructuras que sobre el mismo se han construido, visibles con el cabeceo de muros de contención, inclinación de postes de energía, desplazamiento y rotura de cajas de conexión de aguas negras, agrietamientos de varios centímetros de muros de viviendas, así como, abombamientos, deformaciones y desplazamientos diferenciales tanto de andenes, placas de concreto de la carretera, y sardineles ubicados en la parte inferior de la ladera.

Dichos movimientos en los últimos diez años no sólo se han incrementado en su manifestación, sino que proporcionalmente han afectado la calidad y estabilidad de las redes de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y gas como de la infraestructura habitacional del sector, que inicio con la instalación de redes comunitarias, y que luego con su legalización en 2007 se complementó.

Las fallas cuyo incremento se ha manifestado en los últimos diez años, ponen en serio riesgo la seguridad, la salud y la vida de los habitantes que en la zona siguen asentados.

¹ Identificados por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá – DPAE. Oficio DPAE, respuesta a solicitud de información efectuada por la Subdirección de Fiscalización Transversal Gestión Pública Ambiental, radicado Contraloría No. 201141823 del 7 de abril de 2011.

² De 1085 familias recomendadas a inclusión al programa de reasentamiento durante la vigencia 2010, 156 se encuentran asentadas en el barrio Yopal antes El Pedregal, por exposición a efectos de eventos de remoción en masa. Op.cit.

³ Resoluciones No. 0939 de diciembre de 2007 y No. 0281 del 17 de abril de 2007, de la Secretaría Distrital de Planeación, por las cuales se legalizan los desarrollos YOPAL (antes EL PEDREGAL) y SAN JUAN DE USME IV SECTOR de la UPZ 57 – GRAN YOMASA, ubicada en la Localidad 5 de Usme, en Bogotá D.C.

Contraloría de Bogotá, D.C.
Edificio Lotería de Bogotá
Carrera 32 A No. 26 A - 10
PBX. 335 88 88

Con preocupación este organismo de control evidenció⁴, que a pesar de tenerse documentado el avance y aumento progresivo del proceso de remoción en masa en los últimos diez años en el sector, con la manifestación de los movimientos en masa descritos y el incremento de los daños en la infraestructura habitacional; que fueron declarados algunos sectores de los barrios en comento como en alto riesgo no mitigable; y que se recomendó la inclusión de familias al programa de reasentamiento, las acciones emprendidas en dicho lapso han sido abordadas con una visión local y puntual, dejando de lado la evaluación y el estudio macro para la identificación y mitigación de las causas reales que motivaron la activación dinámica de la ladera sobre la cual se encuentran los desarrollos anotados y que peligrosamente se incrementan con el aporte de las aguas recibidas por la ola invernal que azota a la ciudad y que aprovechando las grietas y planos de debilidad formados por los movimientos del terreno siguen hidratando el plano de falla que permite su aceleramiento.

Lo anterior se evidencia a lo largo de la ladera con el afloramiento de las aguas sobre el terreno natural e incluso con el escurrimiento de agua en medio de las juntas de andenes, muros y carretera de la parte baja del sector.

El presente documento, pretende poner en evidencia de la Señora Alcaldesa, el riesgo al que están expuestos los habitantes de los desarrollos Yopal (El Pedregal) y San Juan de Usme y, aunque existen conceptos debidamente sustentados por las diferentes entidades con injerencia e interés en el tema que justifican sus actuaciones y gestiones, se han convertido en paliativos que no sirven para darle solución definitiva a una situación que a todas luces trasciende los puntos localizados sobre los que se ha actuado administrativamente, y que muestran que aquellos que no fueron hasta ahora afectados en el sector, serán elementos que en el futuro cercano presentaran los mismos problemas, conllevando potencialmente a un desastre masivo que comprometa la totalidad de la ladera y los asentamientos que se encuentran en las partes bajas de la misma.

Ante la insuficiencia, la falta de contundencia y oportunidad de los estudios científicos y técnicos en la identificación cierta, tanto de las causas como del área real comprometida desde un principio en los movimientos en masa que hoy exponen a los habitantes de ese sector de la ciudad, lo único evidente es que con la ola invernal se sigue incrementando los efectos de su inestabilidad, situación que además deja expuestos a los desarrollos asentados en las partes más bajas de dicho sector, que aunque eventualmente no presentan evidencias de movimientos en masa como los de la ladera alta, los mismos tienen una alta vulnerabilidad por los deslizamientos que se puedan presentar en la parte alta.

⁴ Conceptos técnicos emitidos por entidades como la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá – DPAE, la EAAB y la Secretaría Distrital de Planeación, que datan desde el año 1997 a la fecha de elaboración de este documento.



Si bien los estudios técnicos realizados por el FOPAE, se ocupan y centran en las características físicas puntuales de las áreas afectadas, las conclusiones de los mismos sobre el tema en discusión no se integran o correlacionan con los que se han realizado en el sector y que científicamente los identifican como precursores y/o extensiones de un problema que es de carácter regional y que compromete toda la ladera y su base.

Con fundamento en el análisis tanto de los conceptos e información técnica reportados a la Contraloría de Bogotá por las entidades participantes en la solución del problema, como de las observaciones de visita de campo efectuadas preliminarmente por este organismo a fin de establecer la situación de estabilidad y las características naturales del área en comento, se considera prioritario para la ciudad poner en consideración de la Señora Alcaldesa Mayor la urgencia frente a la toma de decisión de abordar el tema de manera integral, lo cual redundará en primera instancia en que no se dilapiden más recursos en la búsqueda de una solución de la problemática con la intervención paliativa realizada por la administración distrital sobre el sofisma de minimizar y mitigar los problemas evidenciados, cuando se vislumbra técnicamente que su manejo, diagnóstico, estudio y monitoreo requiere la consideración de incluir la totalidad del área comprometida, y en segunda instancia en salvaguardar la vida de los habitantes que aún se encuentran allí asentados.

La preocupación de este organismo de control, surge de los efectos desastrosos que la ola invernal ha demostrado puede ocasionar, cuando el agua ha sido identificada como el principal detonante en los movimientos en masa de aquellos sectores que ya presentan características de estar aumentando su actividad.

Así las cosas, la no consideración desde 1999 hasta 2008, sobre la perspectiva integral y regional del manejo de la situación de amenaza y riesgo, que solo se consideró en el 2009⁵, y dio lugar a la declaratoria de suelo de protección por riesgo del área en comento, mediante Resolución 1994 del 9 de noviembre de 2010, de la Secretaría Distrital de Planeación, pueden conllevar a que a futuro el fisco de la ciudad tenga que considerar mayores inversiones, a las que hasta ahora ha invertido que alcanzan los **\$5.530.782.397**, en estudios, obras de mitigación, construcción, expansión, reposición y demoliciones de redes de servicios, que no han servido para abordar y prevenir de manera efectiva el problema.

Es preciso aclarar que, dicha cifra no contempla la totalidad de las inversiones ejecutadas por las entidades del Distrito Capital que han intervenido dicho

⁵Estudio de Riesgos por Fenómenos de Remoción en Masa y Evaluación de Alternativas de Mitigación para los Barrios Yopal (El pedregal), San Juan I sector, San Juan II sector y San Juan III sector, de la Localidad de Usme en Bogotá, D.C., - Contrato de Consultoría No. 624-2009

ay



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

sector, como es el caso de Gas Natural, CODENSA, Caja de Vivienda Popular, ETB, EAAB-ESP y Alcaldía Local de Usme.

Señora Alcaldesa, el riesgo en dicha área de la ciudad en los últimos 8 años ha aumentado de bajo y muy bajo a riesgo medio, y el riesgo medio en 1999, pasó a alto en el 2007. El nivel de amenaza y riesgo está aumentando en el área de estudio y puede acelerarse aún más si los factores detonantes como la presencia de agua no se controlan y atenúan en alguna medida y se incluyen disposiciones que mejoren las condiciones de resistencia del área.⁶

Este panorama de amenaza y riesgo descrito y ampliamente documentado debe servir para prevenir una crónica de un desastre anunciado.

Es por ello, que la inclusión prioritaria de esta área en el contexto de prevención, más que de atención de emergencias, se constituiría en una excelente decisión económica, social y ambiental para la ciudad.

Lo anterior, en armonía con lo señalado en el Decreto Distrital 423 del 11 de Octubre de 2006, "*Por el cual se adopta el Plan Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias para Bogotá, D.C.*", en su artículo 4° numeral 11, "*Eficiencia Socioeconómica*", señala que el Sistema deberá orientar la toma de decisiones de los distintos actores para la gestión del riesgo, en términos de una mayor eficiencia social y económica, en la distribución del riesgo y de sus efectos en el territorio, en el tiempo y en los distintos sectores de la sociedad.

El artículo 5°, ibidem, "*Objetivos generales del Plan Distrital de Prevención y Atención de Emergencias*", numerales 1, "*Localización Segura*", señaló, reducir el riesgo generado por la inadecuada localización de la población, la infraestructura y las actividades económicas, en relación con las amenazas naturales, socio naturales y la mezcla de actividades en el territorio. 2, "*Construcción Segura*", reducir el riesgo generado por el inadecuado diseño y construcción de las edificaciones, y de la infraestructura, en relación con las exigencias de estabilidad y funcionalidad que impone su localización en el territorio y los usos a los cuales se destinan. 6, "*Atención integral de las emergencias*", enfrentar de manera oportuna, eficiente y eficaz las situaciones de calamidad, desastre o emergencia que se presenten, con el fin de mitigar o reducir los efectos negativos o lesivos sobre las personas, los bienes, la economía, el medio ambiente, y la infraestructura 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 5° numeral 8 del Acuerdo 361 de

⁶ Oficio FOPAE RO-47719-2011EE5290 del 27 de mayo de 2011 y radicado en la Contraloría el 31 de mayo de 2011.

Contraloría de Bogotá, D.C.
Edificio Lotería de Bogotá
Carrera 32 A No. 26 A - 10
PBX. 335 88 88



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

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,

MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó y Elaboró: Libia Esperanza Cueno Páez - Profesional Especializado 222-07
Revisó y Ajustó: Claudia Patricia Martínez Jaramillo - Subdirectora de Fiscalización Transversal Gestión Pública Ambiental
Revisión Técnica: Ana Iddaly Saigado Páez - Directora Sector Ambiente