

“Credibilidad” y confianza en el control”



INFORME SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE DE BOGOTÁ D.C., VIGENCIA 2010

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.





**INFORME SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL
AMBIENTE DE BOGOTÁ D.C.
VIGENCIA 2010**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS – PAE 2011

DIRECCIÓN SECTOR AMBIENTE

OCTUBRE DE 2011

**INFORME SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL
AMBIENTE DE BOGOTÁ D.C., VIGENCIA 2010**

Contralor de Bogotá, D.C.

Mario Solano Calderón

Contralora Auxiliar

Clara Alexandra Méndez Cubillos

Directora Sector Ambiente

Claudia Patricia Gómez Rendón

Subdirectora de Fiscalización
Transversal Gestión Pública Ambiental

Esperanza Robles Rojas
Libia Esperanza Cuervo Paez
Profesional Especializado 222-07
Lucía del Rosario Agudelo Mejía
Profesional Especializado 222-07 (E)
Gladys Janeth Sandoval Báez
Profesional Universitario 219-01
Daniel Andrés Prieto Romero
Profesional Universitario 219-01
Jaime Iván Martínez Martínez
Profesional Universitario 219-01

Analistas

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL EN EL DISTRITO CAPITAL.	
1. ARTICULACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL -POT- CON LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN: PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL -PGA- Y PLAN DE DESARROLLO -PDD-, EN EL CONTEXTO AMBIENTAL DE LA CIUDAD	11
CAPÍTULO II GASTO PÚBLICO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	
2. INVERSIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN EN MATERIA AMBIENTAL	16
2.1 INVERSIÓN EN GESTIÓN AMBIENTAL	18
2.1.1 <i>Inversión Entidades que forman parte del Sistema Ambiental del Distrito Capital - SIAC</i>	<i>19</i>
2.1.2 <i>Inversión Sectorial en Plan Institucional de Gestión Ambiental PIGA/Cumplimiento Normativo</i>	<i>21</i>
2.1.3 <i>Inversión Fondos de Desarrollo Local –FDL</i>	<i>23</i>
2.2 CALIFICACIÓN	24
CAPÍTULO III ESTADO AMBIENTAL DE LA CIUDAD	
3. ANÁLISIS DEL ESTADO AMBIENTAL DE LA CIUDAD	28
3.1. COMPONENTE HIDROSFÉRICO	30
3.1.1. <i>Gestión Ambiental relacionada con los Planes de Manejo Ambiental, de Mejoramiento, de Recuperación y Administración de los humedales Tibanica, Techo, Burro, La Vaca, Meandro del Say y Capellanía</i>	<i>30</i>
3.1.1.1 <i>Inversiones 2008 – 2009</i>	<i>31</i>
3.1.1.2 <i>Impacto de las acciones institucionales en condiciones de los Humedales del Sur de la Ciudad</i>	<i>31</i>
3.1.2 <i>Operatividad de la Red de Monitoreo del Recurso Hídrico Superficial</i>	<i>33</i>
3.1.2.1 <i>Red de monitoreo de cantidad hídrica</i>	<i>34</i>
3.1.2.2 <i>Red de monitoreo de calidad hídrica</i>	<i>35</i>
3.1.3 <i>Evaluación al Modelo Hidrogeológico de Bogotá</i>	<i>37</i>
3.2. COMPONENTE EDÁFICO-PAISAJÍSTICO	43
3.2.1. <i>La Prevención y Atención de Emergencias de Movimientos de Remoción en Masa Desencadenadas por la Ola Invernal del 2010-2011 y Efectos Fiscales y Sociales de la Legalización de Desarrollos Urbanísticos en zonas de Alto Riesgo no Mitigable</i>	<i>44</i>
3.2.2. <i>Evaluación al Cumplimiento del Plan de Mejoramiento de Cerros Orientales</i>	<i>55</i>
3.2.3. <i>Control del Manejo Integral de Algunos Residuos Peligrosos en Bogotá</i>	<i>59</i>
3.2.4 <i>Evaluación al Cobro Tarifario de los Derechos Causados por el Trámite para el Otorgamiento, la Renovación, la Modificación y el Seguimiento de las Licencias Ambientales Concedidas por la Secretaría Distrital de Ambiente</i>	<i>61</i>
3.3. COMPONENTE ATMOSFÉRICO	66
3.3.1 <i>Efectos causados en la salud como consecuencia de la contaminación del aire en la ciudadanía capitalina</i>	<i>66</i>
3.4 COMPONENTE BIÓTICO	72
3.4.1 <i>Conservación de los recursos fauna y flora mediante la protección, recuperación y manejo de humedales en el Distrito Capital</i>	<i>74</i>
3.4.2. <i>Estudio de caso: Intervención a la flora Calle 170 (Avenida San José)</i>	<i>77</i>
CAPÍTULO IV ACCIONES CIUDADANAS DIRECCIONADAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN BOGOTÁ	
4. EVALUACIÓN DEL MANEJO AMBIENTAL DE LOS LIXIVIADOS GENERADOS EN EL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA, SUS VERTIMIENTOS Y SUS IMPACTOS A LO LARGO DEL RÍO TUNJUELO	80
CAPÍTULO V ACCIONES DE CONTROL FISCAL AMBIENTAL	
5. ACCIONES DE CONTROL FISCAL AMBIENTAL	85

5.1. PRONUNCIAMIENTOS	86
5.1.1. Seguimiento al pronunciamiento por el incumplimiento a lo establecido en los Art.s 111 de la Ley 99 de 1993 y 106 de la Ley 1151 de 2007.....	87
5.1.2. Seguimiento al pronunciamiento: Situaciones de riesgo que aún persisten en el camino al Santuario de Monserrate.....	94
5.1.3. Seguimiento al pronunciamiento: Solicitud de medidas adicionales que faciliten la protección, recuperación y manejo de las zonas en la ciudad para que sean incorporadas como nuevos humedales de la ciudad y ampliar el sistema de áreas protegidas.....	95
5.2. ADVERTENCIAS FISCALES	99
5.2.1. “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.....	100

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 ARTICULACIÓN PROYECTOS POT, ESTRATEGIAS PGA Y OBJETIVO ESTRUCTURANTE PDD	14
TABLA 2 NÚMERO DE ESPECIES DE FLORA Y FAUNA	75
TABLA 3 ESTADO ACTUAL DE LA AVIFAUNA EN LA ZONA INUNDABLE EL SALITRE.	76
TABLA 4 PROYECCION DE AREAS DE INTERES PARA LA EAAB-ESP ESTRATEGIAS PARA LOS SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA DE LA CIUDAD	89

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1 PRESUPUESTO PROGRAMADO Y COMPROMETIDO DE LOS PROYECTOS DEL PDD 2008 – 2012 DEL FOPAE RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DEL RIESGO DE MOVIMIENTOS DE REMOCION EN MASA E INUNDACIONES DERIVADOS DE LA OLA INVERNAL.....	45
CUADRO 2 CASOS DE MORBILIDAD NOTIFICADOS DE ENFERMEDAD RESPIRATORIA AGUDA EN TODOS LOS GRUPOS DE EDAD EN BOGOTÁ, 2009 – 2010.	67
CUADRO 3 FAMILIA Y ESPECIES DE AVES ENCONTRADAS EN EL HUMEDAL EL SALITRE 76	
CUADRO 4 OTRA FAUNA ASOCIADA AL ÁREA INUNDABLE EL SALITRE	77

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1 INVERSIÓN SECTORIAL EN GESTIÓN AMBIENTAL (MILLONES DE \$)	19
GRÁFICA 2 PRESUPUESTO EJECUTADO ENTIDADES SIAC (MILLONES DE \$).....	21
GRÁFICA 3 INVERSIÓN SECTORIAL PIGA/CUMPLIMIENTO NORMATIVO (MILLONES DE \$) ...	22
GRÁFICA 4 PRESUPUESTO EJECUTADO FDL (MILLONES DE \$).....	23
GRÁFICA 5 CALIFICACIÓN SECTORIAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DISTRITAL VIGENCIA 2010.....	25
GRÁFICA 6 PORCENTAJE DE PRESUPUESTO PROGRAMADO Y EJECUTADO POR OBJETIVO ESTRUCTURANTE DEL PDD FRENTE AL TOTAL DEL PRESUPUESTO DEL FOPAE	46
GRÁFICA 7 RESULTADOS EN LA GESTION PARA EL ANÁLISIS DEL RIESGO 2008 – 2010..	47
GRÁFICA 8 PORCENTAJE DE PRESUPUESTO EJECUTADO SOBRE EL PRESUPUESTO TOTAL COMPROMETIDO EN FOPAE DURANTE EL AÑO 2010.....	51
GRÁFICA 9 ENFERMEDADES RESPIRATORIAS EN EL D.C. 2009 - 2010	68
GRÁFICA 10 ENFERMEDADES RESPIRATORIAS POR LOCALIDAD 2009-2010	69

PRESENTACIÓN

Bogotá ciudad capital, al enclavarse majestuosa en la zona andina colombiana, territorialmente limitada por cerros, ríos y quebradas, imponente, dispone de recursos naturales al servicio de la comunidad, dándose la perfecta relación hombre-naturaleza. Como espacio geográfico, alberga sin distingo diferentes pobladores, que sin reparo hacen uso de sus recursos naturales, desencadenando una fuerte presión por la ampliación del territorio y consecuentemente el deterioro edáfico, hídrico, atmosférico y paisajístico.

El compromiso de sus pobladores con la ciudad en materia ambiental, debe focalizarse en velar por su protección y conservación y a él, como vocera de la ciudadanía se ha integrado apoyada con las herramientas otorgadas en la Constitución y la Ley, la Contraloría de Bogotá. En su cumplimiento, presenta a los capitalinos el Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá, D.C., vigencia 2010 – junio 2011 con base en los resultados de los procesos auditores al componente ambiental de sus Sujetos de Control.

Pretende este Órgano de Control Fiscal no solo divulgar las condiciones del agua, aire, suelo, flora y fauna de Bogotá, sino invitar entre otros, a los actores institucionales, particulares, organizaciones no gubernamentales y gremios, luego de una lectura y análisis riguroso del Informe, a una reflexión crítica y proactiva que conlleve a intervenir positivamente en el desarrollo ambiental de la ciudad a partir del reconocimiento de unos desequilibrios territoriales que afectan a propios y extraños que irradian a la región desdibujando paisajes, costumbres y lugares.

Invita la Contraloría de Bogotá a la Ciudadanía, a actuar con fe y entusiasmo en velar por la preservación de sus ecosistemas, suelos, aire, paisaje, flora, fauna y agua, en aras de un mañana ambiental mejor para sus hijos y los míos.

MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá, D.C.

INTRODUCCIÓN

Al tenor del Art. 268 numeral 7 de la Constitución Política¹ el Contralor de Bogotá D.C., debe presentar anualmente al Honorable Concejo de Bogotá un informe anual sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá, documento en el cual se consignan los aspectos ambientales de mayor relevancia y cuya construcción se realiza bajo la perspectiva de los lineamientos de la Alta Dirección, los resultados del control fiscal macro (política pública) y micro (auditorías); así como la solución a las inquietudes formuladas por la ciudadanía a través de derechos de petición, quejas, reclamos y espacios de retroalimentación que fueron desarrollados por la Contraloría de Bogotá D.C. en la vigencia del año anterior.

Este informe recoge los resultados de la evaluación de la gestión ambiental de la administración distrital correspondientes a la vigencia 2010, y algunos aspectos relevantes adelantados en el ejercicio del control fiscal con corte a 30 de junio de 2011. Presenta la visión desde la Contraloría de Bogotá D.C., en temas trascendentales de política pública, como son la evaluación sobre la coherencia y concordancia que deben guardar los componentes ambientales de los principales instrumentos de planificación vigentes en la ciudad tales como el Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, Plan de Gestión Ambiental -PGA-, proyectos ambientales de los Planes de Desarrollo Local (en tanto los Planes Ambientales Locales -PAL-, aún no se encuentran aprobados) y el Plan de Desarrollo Distrital -PDD-. De igual forma la coherencia y concordancia, de los instrumentos mencionados con los de planificación ambiental institucional como lo son: Plan de Acción Cuatrienal del Distrito Capital -PACA-, Plan Institucional de Gestión Ambiental -PIGA- y, los programas ambientales institucionales contruidos por aquellas entidades del Distrito, que se encuentran en la obligación de cumplir con la normatividad ambiental vigente.

Adicionalmente, en el documento se presenta la calificación de la gestión ambiental sectorial y distrital la cual se efectuó, al tenor de la evaluación de los resultados de la ejecución y/o avance de los proyectos, obras y actividades que fueron identificadas como las principales acciones ambientales desarrolladas durante el 2010, inherentes al mejoramiento, recuperación y conservación de la calidad de los recursos naturales y el ambiente de la ciudad en el marco del ejercicio auditor realizado a los sujetos de control de la Contraloría de Bogotá D.C. y dentro del análisis de la información reportada por las entidades del Distrito a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF. Una vez aplicada la metodología, adoptada por este organismo de control mediante Resolución Reglamentaria 001 de 2011, la calificación definitiva de la gestión

¹ Conforme lo establece el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 272 "Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268".

ambiental distrital para la vigencia 2010 fue de 61.4% cifra que la posiciona en el rango de Aceptable.

Así mismo, el informe ambiental presenta los resultados de los ejercicios de auditoria especial en temas ambientales efectuados durante el período antes mencionado, que en términos generales evidencian, tanto la precariedad del conocimiento y calidad del recurso hídrico superficial y subterráneo, como las falencias en la operatividad de los instrumentos que permiten no sólo su monitoreo en cantidad sino en calidad, resultados que confirman que no se lograron los objetivos y las metas trazadas, y que ponen en entredicho la sostenibilidad de este recurso en la ciudad, no obstante haberse realizado la apropiación de recursos económicos para la ejecución de dichas actividades.

En materia del componente edáfico-paisajístico, si bien se ha avanzado en el control, se conocieron casos que aún representan preocupación por parte de la Contraloría de Bogotá D.C., toda vez que reflejan aún debilidades en el control, seguimiento, evaluación de las principales actividades que afectan a este elemento natural, como es el caso de las invasiones en zonas de ronda y cerros orientales situaciones que, con estudios de caso, ilustran las consecuencias de las fallas en la gestión de control de las autoridades competentes que contribuyen a su vez a que se incrementen las situaciones de amenaza y riesgo en muchas áreas de la ciudad.

El tema de biodiversidad se presenta en el marco de la política nacional vigente, al tenor de los elementos naturales faunísticos y florísticos que la integran, y resalta la importancia de las especies endémicas (propias de los ecosistemas estratégicos de humedales) como elementos prioritarios a salvaguardar y proteger como el tesoro natural de la Capital de la República.

Además, se presentan los resultados del seguimiento al avance de las acciones de gestión derivadas de las funciones de advertencia y pronunciamientos realizados en el contexto ambiental, en temas relacionados con áreas identificadas y reconocidas por organizaciones científicas como el caso del área inundable de El Salitre. Igualmente se ilustra el caso de los asentamientos que, iniciados como desarrollos subnormales, legalizados y objeto de instalación de redes de servicios públicos con el tiempo, ante la falta de monitoreo y seguimiento por parte de la administración distrital, provocan afectaciones en el terreno natural, terminan bajo la declaratoria de zonas de riesgo no mitigable, que no tiene ninguna solución diferente a la de reubicar a las poblaciones allí asentadas, como el caso de los barrios El Pedregal y San Juan de Usme, conllevando tanto al detrimento en la inversión realizada, como a poner en riesgo la seguridad y la vida de sus habitantes.

Finalmente, se anota que el presupuesto de la Ciudad para la vigencia 2010 fue de \$15.899.824 millones y el ejecutado \$14.526.576 millones², de los cuales invertidos en gestión ambiental direccionados a la protección, preservación, conservación y sostenibilidad de los recursos naturales fué \$681.553 millones, 2,17% menos que lo invertido para el mismo propósito en la vigencia 2009.

Es importante mencionar que el descenso en la apropiación de recursos para abordar la solución de la problemática ambiental de Bogotá, no se compadece ni con las necesidades, ni con las expectativas de la ciudadanía en general. Lo anterior teniendo en cuenta que proporcionalmente la calidad del ambiente es inherente al bienestar y a la vida.

² Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Economía y Finanzas, Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Presupuesto Distrital-Presupuesto y Ejecución consolidada de gasto e inversión neto a 31 de diciembre de 2010

CAPÍTULO I

POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL EN EL DISTRITO CAPITAL



CAPÍTULO I
POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL EN EL DISTRITO CAPITAL.
**1. ARTICULACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL -POT-
CON LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN: PLAN DE GESTIÓN
AMBIENTAL -PGA- Y PLAN DE DESARROLLO -PDD-, EN EL CONTEXTO
AMBIENTAL DE LA CIUDAD**

Bogotá es un sistema donde interactúan y se relacionan elementos bióticos y abióticos, que por ende produce cambios, los cuales dependiendo de su magnitud y complejidad, afectan cada uno de los componentes que hacen parte de la ciudad; aumentando los efectos en el contexto ambiental, económico y social.

El planteamiento anterior conlleva a que el manejo, cuidado y preservación del ambiente y los recursos naturales, requiera procesos de formulación, conformación e implementación de políticas, objetivos y estrategias ambientales encaminados a propender por la armonía y el ordenamiento del territorio, acciones que deben ser apropiadas por los ciudadanos y las entidades gubernamentales.

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos ambientales en aras de su articulación con el ordenamiento ambiental y los componentes sociales y económicos de la ciudad, surge entonces la necesidad de apoyarse en los instrumentos de planeación que involucran total o parcialmente el componente ambiental como lo son Plan de Gestión Ambiental - PGA, Plan de Desarrollo – PDD, Plan de Ordenamiento Territorial -POT, Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA y Plan Ambiental Local – PAL, entre otros.

En ese contexto queda claro que, para obtener resultados claros y concretos visibles en la minimización y/o solución de problemas ambientales de Bogotá, los contenidos ambientales de los mencionados instrumentos de planeación deben guardar coherencia y articularse entre sí. No obstante lo dicho, al hacer una comparación entre los contenidos ambientales de los Decretos 061 de 2003 (anterior PGA) y del Decreto 190 de 2004 (POT) si bien se encuentra la debida coherencia y articulación, no ocurre lo mismo con los componentes ambientales del Decreto 190 de 2004 y el Decreto 456 de 2008 (que derogó el Decreto 061 de 2003) y que se encuentran vigentes en la actualidad, como se ilustra a continuación:

El PGA (Decreto 061) cuyo horizonte se estableció entre el 2001-2009, fundamentó en el Artículo 3º siete³ principios rectores de la política ambiental distrital, los cuales fueron establecidos de manera coherente en el Decreto 190

³ Calidad ambiental para el desarrollo humano integral, Desarrollo sostenible como proyecto social y cultural, Preeminencia de lo público y lo colectivo, Ecoeficiencia de la función y la forma urbanas, Transformación positiva del territorio, Gestión ambiental urbano-regional, y Liderazgo nacional y articulación global.

de 2004 – POT, como políticas ambientales en su artículo 7º y complementados con el programa de sostenibilidad ambiental de ordenamiento territorial enmarcados en los nueve subprogramas⁴ establecidos en el Art. 66 del mismo.

No ocurre lo mismo al efectuarse la comparación entre los contenidos de los instrumentos que en la actualidad se encuentran vigentes (Decreto 190 de 2004 y el Decreto 456 de 2008), en tanto sólo se encuentra la coherencia en materia de política ambiental que, dentro del nuevo PGA se plantea como principios de planeación ambiental en su artículo 4.

En el Decreto 456 de 2008, no se identifican los programas y subprogramas a través de los cuales se desarrollarán los principios aludidos, ni se hace modificación o propuesta alguna de los mismos, dejando sin argumento ni obligatoriedad el contenido del artículo 66 del Decreto 190, que en últimas estaba referido al artículo 8 del derogado PGA.

En ese contexto el estado en que se encuentran los instrumentos de planeación ambiental de la ciudad, no están articulados y por tanto no dan cumplimiento al Art. 10 del Decreto Distrital 456 de 2008, *“Por el cual se reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”* que reza: *“Se determina la Armonización del Plan de Gestión Ambiental con otros planes...”*.

En el entendido que la planeación a través del PDD, debe partir del POT y el PGA, dicho instrumento no cuenta con los atributos de un mecanismo idóneo para la adecuada consecución de objetivos en materia ambiental. Lo anterior es más preocupante aún, con las inconsistencias en el nivel de diagnóstico que se presentan en relación con el POT y el PGA que se traducen como las principales limitantes en el momento de la formulación y ejecución de una política ambiental.

Lo anterior se evidencia con mas claridad en la estructura de los Planes de Acción Cuatrienal Ambiental Institucional - PACA, que no lograron armonizar el PGA con el PDD, situación visible en la articulación parcial de los objetivos y estrategias con los proyectos de la gestión ambiental de las entidades que hacen parte del Sistema Ambiental del Distrito Capital – SIAC, como se ilustra en el Tabla 1.

La falta de coherencia y articulación, provoca que las metas del PDD y estrategias del PGA reportadas en el PACA no guarden relación, y por tanto se presenten situaciones de proyectos cuyas metas formuladas en el instrumento de planeación ambiental mencionado, no tengan ninguna relación con el tema ambiental como por ejemplo, en los del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. Lo

⁴ Agenda regional ambiental, Ecosistemas estratégicos y biodiversidad, Ecorbanismo, Manejo ambiental de la minería, Transporte sostenible, Producción y consumo sostenible, Manejo del ciclo del agua, Manejo agropecuario sostenible, y Manejo del ciclo de los materiales.

anterior evidencia que la SDA como Autoridad Ambiental aprobó y aceptó dentro de los PACA's institucionales, proyectos sin considerar la incidencia ni representatividad que los mismos iban a tener dentro de la gestión ambiental distrital.

En el caso de la meta 200 del Plan de Desarrollo *“Implementar 80 acciones del plan de acción de la política pública de mujer y géneros”* bajo la responsabilidad de la Secretaría Distrital de Planeación, fue incluida en la estrategia Manejo Físico y Ecourbanismo, donde claramente se refleja que además de no ser de índole ambiental, no tiene relación con la mencionada estrategia, y aún así, se encuentra incluida en el PACA.

Para la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP y la meta del PDD 230 *“Poner a disposición 32 servicios funerarios en los 4 equipamientos de propiedad distrital”*, incluida en la estrategia de investigación, no se guarda relación alguna con el objetivo fundamental, aunado a que no es una meta de carácter ambiental y se encuentra incluida en el PACA.

Otras entidades como Universidad Distrital Francisco José de Caldas – UDFJC, Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRD, Secretaria de Educación del Distrito – SED, Jardín Botánico José Celestino Mutis – JBB, reflejan el mismo panorama, al incluir metas del PDD sin ninguna relación con las estrategias del PGA.

Conclusiones

Para garantizar el cumplimiento del contenido del PGA es fundamental la operativización del PACA a través de la participación que en conjunto realicen las dieciocho (18) entidades⁵ del SIAC, al tenor del cubrimiento de la totalidad de las estrategias identificadas en el PGA, como necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos en dicho instrumento.

La reformulación del PGA del año 2008 obligó a la revisión excepcional del POT de Bogotá, y en el contexto que no ha sido adoptado actualmente, la falta de articulación de los contenidos del PGA con el Plan de Desarrollo Distrital, sigue manteniendo en el limbo e incertidumbre el rumbo de la gestión ambiental en la ciudad en la búsqueda de cumplir con los objetivos planteados en el PGA.

⁵ EAAB, EEB, FOPAE, IDPAC, IDRD, IDU, JBB, METROVIVIENDA, SDA, SDG, SDM, SDP, SDS, SED, TRANSMILENIO, UAERMV, UAESP, UDFJC.

TABLA 1
ARTICULACIÓN PROYECTOS POT, ESTRATEGIAS PGA Y OBJETIVO ESTRUCTURANTE PDD

PROYECTO POT	ESTRATEGIA PGA	OBJETIVO ESTRUCTURANTE PDD	ENTIDAD	PROYECTO/META/ACCIÓN PACA
Estructura ecológica regional de Bogotá - Cundinamarca	Manejo Físico y Ecurbanismo	Ciudad de derechos	SDA	Proyecto 549 Conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas del Distrito Capital Adelantar el proceso de restauración, rehabilitación y recuperación de 400 hectáreas de la Estructura Ecológica principal y/o suelo rural.
	Manejo Físico y Ecurbanismo	Ciudad de derechos	JBB	Proyecto 638 Restauración, rehabilitación y/o recuperación ecológica de áreas alteradas en el Distrito Capital y la región. Caracterizar 400 hectáreas de la EEP o suelo rural del D.C. asociadas a los procesos de restauración, con el propósito de definir los modelos de intervención.
Manejo Agropecuario sostenible	Manejo Físico y Ecurbanismo	Derecho a la ciudad	SDA	Proyecto 565 Gestión para el desarrollo rural sostenible Cubrir 6.500 has rurales distritales con acciones de investigación, validación, ajuste o transferencia de tecnologías adecuadas.
	Manejo Físico y Ecurbanismo	Derechos a la Ciudad	SDA	Proyecto 565 Gestión para el desarrollo rural sostenible Adelantar en 160 predios acciones de ordenamiento predial ambiental asociados a microcuencas abastecedoras de acueductos veredales en zona rural del D.C.
Adecuación de Humedales (hidráulica, restauración ecológica, saneamiento ambiental y obras de rehabilitación ZMPA)	Manejo Físico y Ecurbanismo	Derecho a la Ciudad	SDA	Proyecto 296 Manejo de ecosistemas y áreas protegidas Ejecutar los planes de manejo ambiental de 9 humedales.
	Manejo Físico y Ecurbanismo	Derecho a la Ciudad	EAAB	Proyecto 0022 Construcción del Sistema Troncal y Secundario de Alcantarillado Pluvial y de Control de Inundaciones, Componente Ambiental Saneamiento Hídrico. Acciones: Adecuación Hidráulica de los Humedales. Meta: m ³ ejecutados en adecuación hidráulica de cuerpos de agua: humedales, pondajes (incluye jarillones de humedales).
	Manejo Físico y Ecurbanismo	Derecho a la Ciudad humedales	EAAB	Proyecto 7341 Adecuación de Humedales, Protección y Manejo Ambiental, Componente Ambiental Recuperación integral y participativa de los principales elementos del sistema hídrico del D.C. Acciones: Rehabilitación de la ZMPA de los humedales y corredores ecológicos de ronda. Meta: Hectáreas de humedales y áreas protegidas intervenidas.
Saneamiento del Río Bogotá	Manejo Físico y Ecurbanismo	Derecho a la Ciudad	EAAB	Proyecto 0054 Acciones para el Saneamiento del Río Bogotá, Componente Ambiental Saneamiento Hídrico. Acciones: Separación y conducción de aguas residuales hasta el sistema de tratamiento. Meta: Kilómetros de interceptor construidos para el saneamiento del río Bogotá.
Manejo del ciclo de materiales	Fortalecimiento Institucional PIGA	Derecho a la Ciudad	EAAB	Proyecto 0021 Construcción del Sistema Troncal y Secundario de Alcantarillado Sanitario, Componente Ambiental Control de Emisiones Atmosféricas. Acciones: Control de Emisiones por Fuentes Fijas.
	Fortalecimiento Institucional PIGA	Ciudad Global	EAAB	Proyecto 7334 Actividades para el fortalecimiento Operativo Empresarial, Componente Ambiental Manejo de Vertimientos en las Instalaciones. Acciones: Instalación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en las Instalaciones. Meta: % de actividades complementarias ejecutadas para la Construcción del Sistema de Abastecimiento y Distribución Matriz de Acueducto.

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental, Subdirección de Políticas y Planes Ambientales, Julio 2011.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CAPÍTULO II GASTO PÚBLICO AMBIENTAL

Panorámica Bogotá D.C.



Humedal El Burro

Humedal Capellanía

Fotos: Contraloría de Bogotá D.C.

CAPÍTULO II

GASTO PÚBLICO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

2. INVERSIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

La evaluación de la Gestión Ambiental en el Distrito Capital que efectúa la Contraloría de Bogotá D.C., se fundamenta en el seguimiento y control de los resultados de las acciones ejecutadas por las entidades distritales (sujetos de control de la Contraloría de Bogotá D.C.) en el marco de lo mandado en la normatividad ambiental distrital vigente especialmente en el Decreto Distrital 456 de 2008 *"Por el cual se reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*, el Decreto 509 de 2009, *"Por el cual se adopta el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA del Distrito Capital 2009 – 2012 y se dictan otras disposiciones"*, el Acuerdo 308 de 2008 *"Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor"*; la Resolución Reglamentaria 026 de 2009, *"Por la cual se agrupan por sectores, se define la complejidad y se reasignan los sujetos pasivos de vigilancia y control fiscal a las direcciones sectoriales de fiscalización de la Contraloría de Bogotá, D.C."* y la Resolución Reglamentaria 001 de 2011 *"Por medio de la cual se modifica y adiciona la información para la evaluación y calificación de la Gestión Ambiental de la Resolución Reglamentaria No. 034 de diciembre 21 de 2009"* de la Contraloría de Bogotá D.C.; se circunscribe al cumplimiento de las normas ambientales que regulan el manejo, uso y la protección de los recursos naturales y que son de aplicación en la jurisdicción del Distrito Capital.

Es la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, como Autoridad Ambiental en el Distrito Capital, la encargada de revisar cada 10 años el Plan de Gestión Ambiental – PGA, efectuar su evaluación cuatrienal en lo referente a implementación y avance a través de la ejecución del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA que deben desarrollar las entidades ejecutoras del Sistema Ambiental del Distrito Capital – SIAC e igualmente, realizar el seguimiento y control a los Planes Institucionales de Gestión Ambiental – PIGA.

De los 107 sujetos de control que tienen a su cargo las nueve Direcciones Sectoriales los que se encuentran consignados en la Resolución Reglamentaria 026 de 2009 de la Contraloría de Bogotá D.C., se realizó la evaluación ambiental en términos fiscales en 103⁶ de ellos, a partir de la información reportada en el

⁶ No se incluyeron: FONDATT y TRANSCOGAS S.A., ESP, las cuales, de acuerdo con la Resolución 010 de 2011 *"Por la cual se agrupan por sectores, se define la complejidad y se reasignan los sujetos pasivos de vigilancia y control fiscal a las direcciones sectoriales de fiscalización de la Contraloría de Bogotá, D.C."*, fueron excluidas como sujetos de control, la Secretaría Distrital de Salud SDS y el Fondo Financiero Distrital de Salud FFDS, es analizado como una sola entidad, puesto que el FFDS es una cuenta a través de la cual la SDS realiza todo lo relacionado con la ejecución del presupuesto, por ello, este Fondo no se deslinda de la Secretaría sino por el contrario hace parte de ella. Lo anterior se evidencia, cuando en la revisión de los formatos de la Rendición de la Cuenta, 37 Gestión Ambiental Grupo I, la información presentada es la

Componente de Integralidad “*Evaluación a la Gestión Ambiental*”, presentado en los Informes Finales de las 54 Auditorías Regulares realizadas en el Ciclo I del PAD 2011⁷, datos consignados en la cuenta anual 2010 rendida a través de SIVICOF por los sujetos de control que no fueron objeto de auditoría en este ciclo⁸, así como en la información allegada a la Dirección Sector Ambiente por las diferentes entidades de la Administración Distrital.

Dicha evaluación se realizó con fundamento en la Resolución 001 de 2011 expedida por la Contraloría de Bogotá, D.C. la que consolidó los sujetos de control en cuatro grupos así:

- Grupo 1. Entidades Distritales que forman parte del Sistema Ambiental del Distrito Capital –SIAC- y cuya gestión se rige por el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA como instrumento de planeación ambiental y las acciones del Plan Institucional de Gestión Ambiental –PIGA- incluido en la estrategia “*Fortalecimiento institucional*” del Plan de Gestión Ambiental - PGA. Son ellos: Transmilenio S.A., Secretaría Distrital de Movilidad, Instituto de Desarrollo Urbano, Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, Secretaría Distrital de Gobierno, Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis, Secretaría Distrital de Ambiente, Metrovivienda, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C., Empresa de Energía de Bogotá S.A., Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, Universidad Distrital Francisco José de Caldas y Secretaría de Educación del Distrito.
- Grupo 2. Entidades Distritales que no forman parte del SIAC, pero que son ejecutoras complementarias del PGA del Distrito y cuyo instrumento de planeación ambiental es el Plan Institucional de Gestión Ambiental –PIGA-: Terminal de Transportes S.A., Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Empresa de Renovación Urbana, Hospitales de Bosa, Centro Oriente, Chapinero, del Sur, El Tunal, Engativá, Fontibón, La Victoria, Meissen, Nazareth, Kennedy, Pablo VI Bosa, Rafael Uribe Uribe, San Blas, San Cristóbal, Santa Clara, Simón Bolívar, Suba, Tunjuelito, Usaquén, Usme, Vista Hermosa, Lotería de Bogotá, Secretaría Distrital de Integración Social, Instituto Distrital para la Protección de la Juventud y la Niñez Desamparado, Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Concejo de Bogotá, Personería de Bogotá, Veeduría Distrital, Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos, Caja de la Vivienda Popular de Bogotá, Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. – ESP., Secretaría Distrital del Hábitat, Orquesta Filarmónica de Bogotá, Fundación Gilberto Alzate Avendaño, Instituto Distrital del Patrimonio Cultural, Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte, Instituto para la Investigación Educativa, Instituto para la Economía Social, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Instituto Distrital de Turismo, Fondo de

misma; y Capital Salud EPS - SSA, que a 31 de diciembre de 2010 no había sido habilitada por la Superintendencia Nacional de Salud, y por lo tanto no efectuó la rendición de la cuenta anual.

⁷ Contraloría de Bogotá D.C., Plan de Auditoría Distrital PAD 2011 Versión 3.0

⁸ Sistema de Vigilancia y Control Fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C.

Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, Secretaría Distrital de Hacienda, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y Fondo de Educación y Seguridad Vial.

- Grupo 3. Alcaldías Locales – Fondos de Desarrollo Local, que conforme al Art. 3 del Decreto Distrital 539 de 2006, hacen parte de la estructura organizacional de la Secretaría de Gobierno y cuyo instrumento de planeación ambiental es el Plan Ambiental Local –PAL-: Fondos de Desarrollo Locales de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Sumapaz.
- Grupo 4. Entidades que con base en el Art. 1 del Decreto 456 de 2008, no ejecutan sus proyectos en el marco del Plan de Gestión Ambiental - PGA, Plan de Desarrollo Distrital – PDD, o Plan Institucional de Gestión Ambiental - PIGA, determinándose que sus acciones e inversiones ambientales no están regidas por ninguno de los instrumentos mencionados, pero que deben dar cumplimiento a la normatividad nacional, como la Ley 697 de 2001 *“Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía...”*, el Decreto 3450 de 2008 *“por el cual se dictan medidas tendientes al uso racional y eficiente de la energía eléctrica”*, y la Ley 373 de 1997 *“por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua”*. Curadurías No. 1, 2, 3, 4, 5, Empresa Aguas de Bogotá S.A. – ESP, Compañía Colombiana de Servicios de Valor Agregado y Telemático S.A. ESP, Compañía de Distribución y Comercialización de Energía S.A. – ESP, Empresa Generadora de Energía S.A. – ESP, Empresa de Servicios Públicos Transcogas S.A. ESP, Gas Natural S.A. ESP, Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. ESP, Gestaguas S.A. ESP, Canal Capital, Capital Salud Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado S.A.-Capital Salud EPS-S S.A. Capital Salud E.P.S., Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá-Región, Colombia Móvil S.A. ESP.

2.1 INVERSIÓN EN GESTIÓN AMBIENTAL

El presupuesto de la Ciudad para la vigencia 2010 fue de \$15.899.824 millones y el ejecutado \$14.526.576 millones⁹, de los cuales invertidos en gestión ambiental direccionados a la protección, preservación, conservación y sostenibilidad de los recursos naturales fué \$681.553 millones, 2,17% menos que lo invertido para el mismo propósito en la vigencia 2009, toda vez que en ella se ejecutaron \$965.425 millones, de \$13.061.288 millones¹⁰.

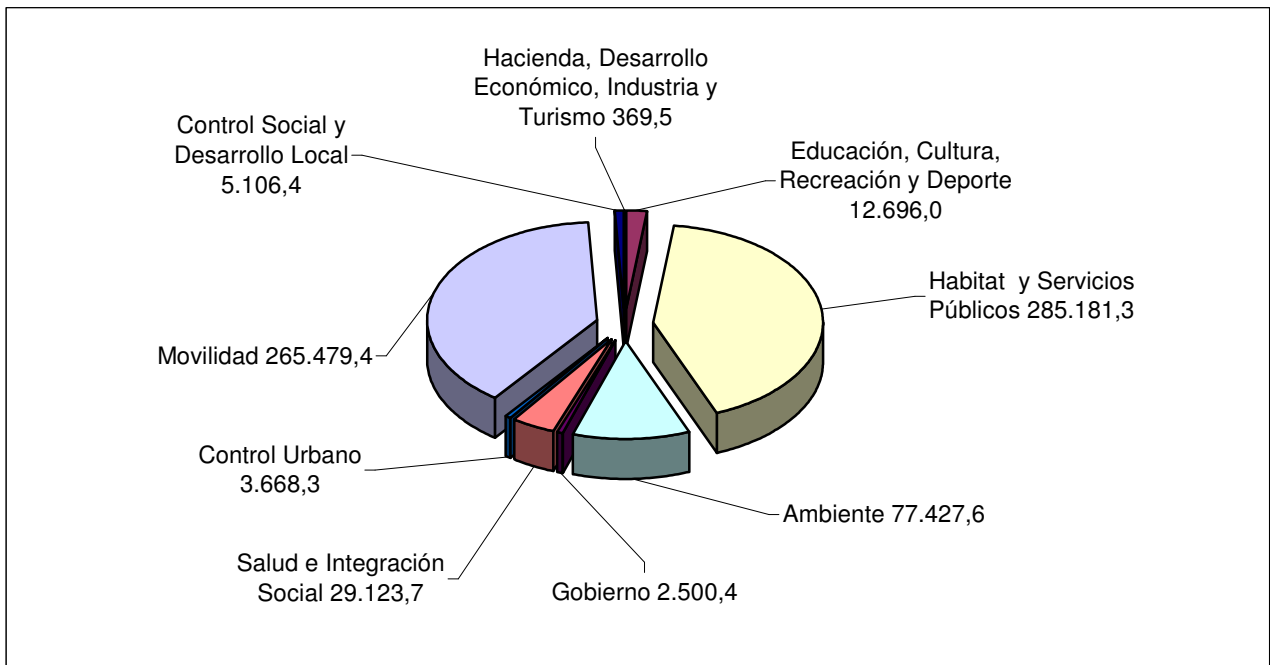
La inversión en Gestión Ambiental teniendo como referente los Sectores Misionales de la Contraloría de Bogotá, D.C. como se muestra en la Gráfica 1, fue

⁹ Op Cit

¹⁰ Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Economía y Finanzas, Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales - Presupuesto y Ejecución acumulada de gasto e inversión a 31 de diciembre de 2009

ejecutada en mayor porcentaje por el de Hábitat y Servicios Públicos, representada en 41.8%, seguido por Movilidad con 38.9%, en tercer lugar el de Ambiente con 11.36% y la menor inversión la ejecutó el Sector Hacienda, Desarrollo Económico y Turismo con 0.05%, debido a que en éste no existe ninguna entidad que pertenezca al SIAC.

GRÁFICA 1
INVERSIÓN SECTORIAL EN GESTIÓN AMBIENTAL (millones de \$)



Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. - Auditorías Regulares Ciclo I PAD 2011, SIVICOF

2.1.1 Inversión Entidades que forman parte del Sistema Ambiental del Distrito Capital - SIAC

Teniendo en cuenta que las entidades pertenecientes al SIAC (18 de 103 sujetos de control evaluados) establecen los planes, programas y proyectos direccionados a la conservación, protección y/o mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales coherentes con las políticas y acciones del Distrito Capital en el marco del PACA, la asignación presupuestal debe estar acorde con su responsabilidad. Es así que para la vigencia analizada se refleja un presupuesto asignado a los proyectos PACA de \$899.122 millones, de los cuales fueron ejecutados \$650.646 millones, correspondiente al 72%. Este porcentaje de ejecución del presupuesto, decreció respecto del año inmediatamente anterior, al tenor de las necesidades y expectativas de solución de la problemática ambiental, evidenciada en los resultados de las auditorías y análisis de la información reportada en la cuenta

anual 2010 por los sujetos de control. En concepto de la Contraloría de Bogotá D.C., ésta disminución eventualmente podría estar incidiendo en el deterioro del estado de los recursos naturales y del ambiente de la ciudad.

La ejecución más baja del grupo de las entidades SIAC, la efectuó la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial –UAERMV-, la cual de \$1.538.15 millones programados en inversión de los Proyectos PACA, ejecutó únicamente \$49.51 millones (3.22%).

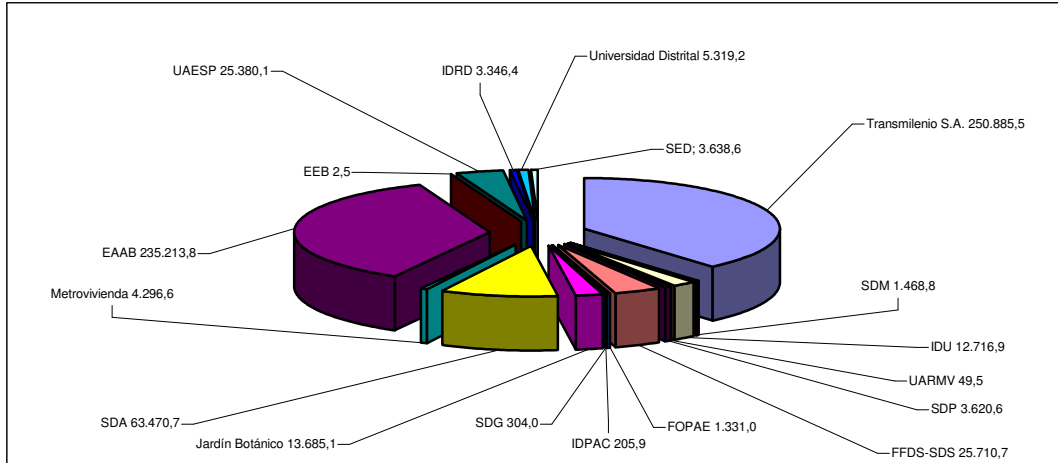
Otra entidad de baja ejecución presupuestal en materia ambiental fue la Secretaría de Educación Distrital - SED, representando el 47.26% en los proyectos PACA, no obstante haber incluido en éste, la construcción de la planta física de algunos colegios del Distrito. La importancia de la SED en la gestión ambiental, está plasmada en el Proyecto 552 *“Transformación Pedagógica para la Calidad de la Educación del Sistema Educativo Oficial”*, para la calidad de la Educación del Sistema Educativo Oficial, con el componente Proyectos Ambientales Escolares – PRAE-¹¹, a través de los cuales se adelantan acciones que conducen a formar y fortalecer la conciencia ambiental en los estudiantes y por medio de ellos a la comunidad. Con la baja ejecución de los recursos apropiados, queda incierto el cumplimiento de los objetivos planteados, y por tanto el logro de la conciencia ambiental en la presente generación de jóvenes capitalinos.

El planteamiento del PACA demuestra que la SDA como Autoridad Ambiental permitió con su aval se incorporaran a éste instrumento de planeación, proyectos que no están directamente relacionados con las acciones encaminadas a dar solución a la problemática ambiental del Distrito. Ejemplo de lo anterior es el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la cual reportó una inversión de \$5.194.7 millones dentro del Objetivo del PGA Cultura Ambiental - Proyecto 100 - cuya actividad está direccionada al cumplimiento del funcionamiento de la Facultad de Medio Ambiente en la formación de profesionales respondiendo a su misión institucional mas no a la definición e implementación de acciones estrictamente de índole ambiental reflejadas sobre los componentes hidrosférico, edáfico paisajístico, atmosférico y biótico.

En la Gráfica 2, se observa la inversión realizada por las entidades SIAC, en la que se distingue a Transmilenio como la de mayor inversión, apuntándole al Objetivo del PGA Calidad Ambiental del Espacio Público, en desarrollo del Proyecto 7251 *“Construcción de Infraestructura de las troncales KR 10 y CL 26”*, ejecutando un total de \$248.825 millones.

¹¹ Proyectos Ambientales Escolares.

GRÁFICA 2
PRESUPUESTO EJECUTADO ENTIDADES SIAC (millones de \$)



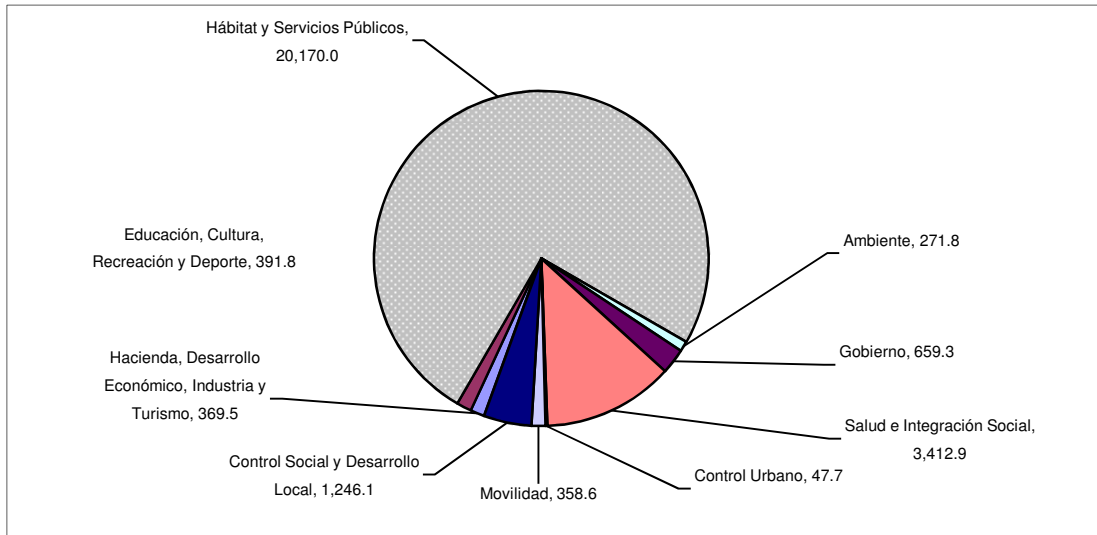
Fuente: Auditorías Regulares Ciclo I PAD 2011, SIVICOF, Contraloría de Bogotá D.C.

En el mismo sentido, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, direccionó primordialmente su inversión de \$235.213.8 millones hacia el Objetivo PGA Calidad del agua y regulación hidrológica, en los proyectos “*Construcción y expansión del sistema de acueducto - Construcción del sistema de abastecimiento y distribución matriz de acueducto, Construcción del sistema troncal y secundario de alcantarillado sanitario, Construcción del sistema troncal y secundario de alcantarillado pluvial y de control de inundaciones y acciones para el saneamiento del Río Bogotá*”; y en el Objetivo de Calidad ambiental del espacio público, el Proyecto “*Adecuación de Humedales, Protección y Manejo Ambiental*”.

2.1.2 Inversión Sectorial en Plan Institucional de Gestión Ambiental PIGA/Cumplimiento Normativo

Esta inversión está referida al cumplimiento tanto del PIGA concertado por las entidades distritales con la SDA, como por los sujetos de control que deben realizar acciones direccionadas a acatar las normas ambientales dentro de los espacios donde desarrollan su misión institucional. En desarrollo de lo anterior, los 103 sujetos de control, invirtieron \$26.928 millones, de los cuales, como se muestra en la Gráfica 3, el Sector Hábitat y Servicios Públicos, registró la mayor inversión, toda vez que la EAAB perteneciente a éste, ejecutó un total de \$19.252 millones, correspondiente al 71.5% del total invertido.

GRÁFICA 3
INVERSIÓN SECTORIAL PIGA/CUMPLIMIENTO NORMATIVO (millones de \$)



Fuente: Auditorías Regulares Ciclo I PAD 2011, SIVICOF, Contraloría de Bogotá D.C.

El Sector Salud e Integración Social ejecutó el 12.7% (\$3.412.9 millones) del total de la inversión, representado en los gastos que demanda el manejo de los residuos peligrosos generados en cumplimiento misional en las Empresas Sociales del Estado – E.S.E-.

Este Ente de Control evidenció en el proceso auditor a la SDA¹², que la entidad, en cumplimiento de su función como Autoridad Ambiental, efectuó la evaluación, control y seguimiento de los PIGA's en 92 entidades del Distrito, la cual arrojó los siguientes resultados:

- El 47% de las entidades evaluadas desconocen la normatividad ambiental que les aplica
- El 38% no formularon adecuadamente sus objetivos y metas
- El 67% no ha generado una cultura ambiental, mediante la realización de capacitación
- La implementación del PIGA en el Distrito, se encuentra en un 42% de avance. Lo anterior implica que la Autoridad Ambiental debe realizar un mayor control y seguimiento al instrumento de planeación ambiental, PIGA, direccionado al logro de la protección y conservación de los recursos naturales.

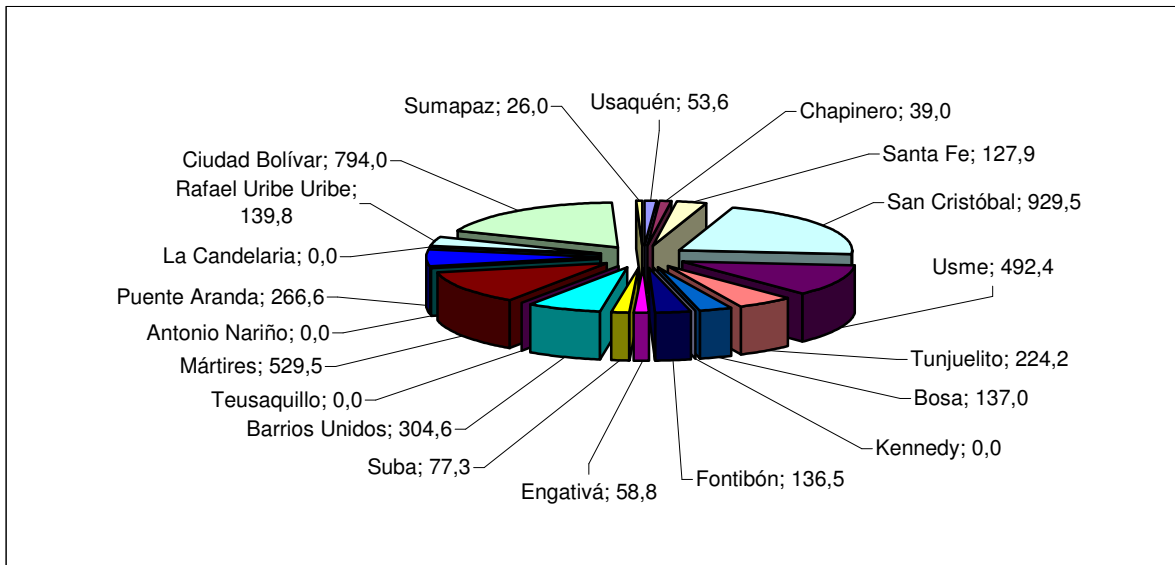
¹² Contraloría de Bogotá D.C., Informe Final Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular Secretaría Distrital de Ambiente, Período Auditado 2010 PAD 2011 Ciclo I

2.1.3 Inversión Fondos de Desarrollo Local –FDL

Al no estar aprobados los Planes Ambientales Locales – PAL – a la fecha de rendición de la cuenta, ésta inversión es ejecutada por los respectivos Planes de Desarrollo Local.

El presupuesto ejecutado por los FDL, se muestra en la Gráfica 4, donde se observa que las localidades La Candelaria, Antonio Nariño, Teusaquillo y Kennedy, no realizaron inversiones en el componente ambiental, no obstante tener problemas ambientales relacionados con ruido e impacto visual, disposición de residuos sólidos en rondas de cuerpos hídricos, entre otros.

GRÁFICA 4
PRESUPUESTO EJECUTADO FDL (millones de \$)



Fuente: Auditorías Regulares Ciclo I PAD 2011, SIVICOF, Contraloría de Bogotá D.C.

La mayor inversión fue realizada por el FDL de San Cristóbal en desarrollo del fortalecimiento de los Proyectos Ambientales Escolares – PRAES y de los Procesos de Educación Comunitaria Ambiental – PROCEDA, a través de los proyectos ambientales comunitarios; de otro lado, el FDL de Ciudad Bolívar, ejecutó los Programas de Creación Promoción y Divulgación del Aula Ambiental Local y de Vigías Ambientales, Implementación de programas integrales para el manejo del reciclaje, residuos sólidos y orgánicos en la localidad, como también el desarrollo de diez (10) Núcleos Productivos de Agricultura Urbana y Periurbana basados en una estrategia de fortalecimiento de la organización comunitaria.

Entre tanto, el FDL de Los Mártires, ejecutó en el marco del Proyecto 164, la realización de campañas de capacitación para la buena utilización de residuos sólidos y líquidos para habitantes de la localidad y así promover tecnologías limpias, económicas y ecoeficientes en pequeñas y medianas industrias, implementación de programas de control y vigilancia sobre contaminación en componentes aire, ruido e impacto visual e implementación de un programa de mantenimiento y reposición de 217 árboles.

2.2 CALIFICACIÓN

La calificación de la Gestión Ambiental del Distrito Capital, se realizó teniendo como base el cumplimiento de las metas programadas, inversión ejecutada, avance físico, coherencia de los objetos contractuales con la solución de los problemas ambientales en los proyectos PACA y PAL o componente ambiental, implementación de los programas de gestión ambiental y el cumplimiento de metas de ahorro de agua, energía, disminución de residuos e implementación de un programa de reciclaje (en el marco del PIGA) y la observancia normativa que los sujetos de control aplican a ésta última.

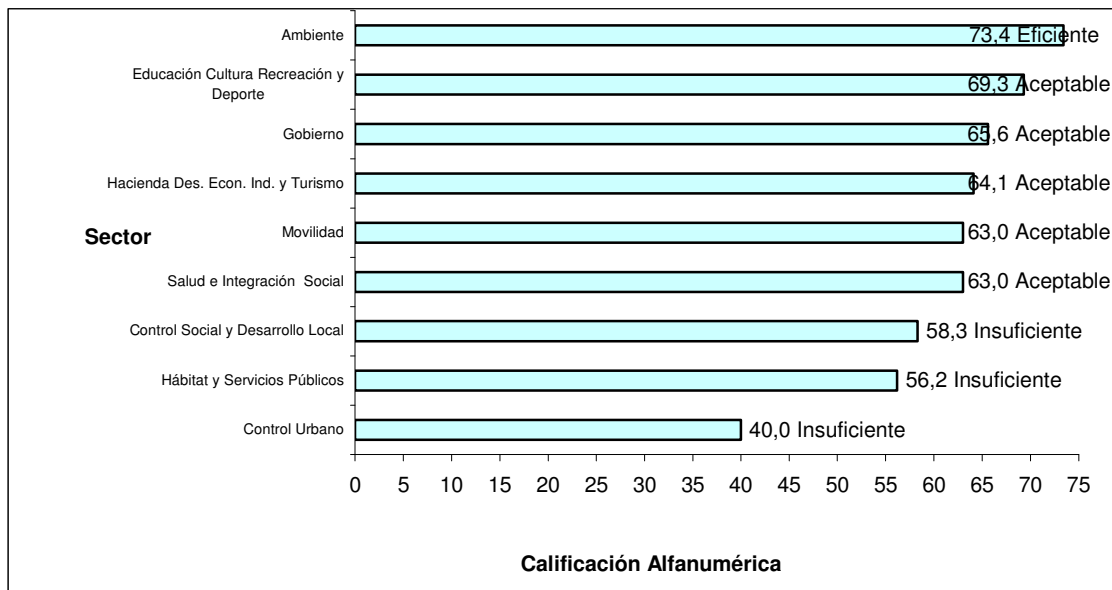
Dicha calificación se estableció alfanumérica en el rango de 0 – 100, así:

- Altamente Eficiente (AF) cuando oscila el resultado entre 91% y 100%
- Eficiente (E) entre el 71% y el 90%, Aceptable (A) del 61% al 70%
- Insuficiente (I) del 36% al 60% y Deficiente (D) del 0% al 35%

Es de anotar que debido al cambio de normatividad que representa diferencias entre escalas el resultado de esta calificación no fue objeto de comparación sectorial con vigencias anteriores.

En la Gráfica 5 se observa la calificación que obtuvo la Administración Distrital para la vigencia 2010, a partir de la metodología establecida por la Contraloría de Bogotá D.C., a través de la Resolución 001 de 2011.

GRÁFICA 5
CALIFICACIÓN SECTORIAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DISTRITAL VIGENCIA 2010



Fuente: Auditorías Regulares Ciclo I PAD 2011, SIVICOF, Contraloría de Bogotá D.C.

El Sector Ambiente, conformado por la SDA y el Jardín Botánico José Celestino Mutis, fue el que obtuvo la mayor calificación, arrojando 73.4%, definiéndola como eficiente – E. Sin embargo se considera una calificación relativamente baja, teniendo en cuenta que éste lo conforman las dos entidades de mayor responsabilidad ambiental en el Distrito.

Categorizados como altamente eficiente – AE, se encuentran la Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte, la Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá-Región –Invest in Bogotá y, el Hospital Tunjuelito, al arrojar calificación del 100%, 91.6% y 86.3% respectivamente. 56.2% fue la calificación para el Sector Hábitat y Servicios Públicos, equivalente a ineficiente – I, valor obtenido en virtud a que 9 de los 16 sujetos que conforman el sector fueron calificados como Deficiente e Ineficiente. Adicionalmente, 9 de los 20 Fondos de Desarrollo Local fueron calificados como ineficientes – I - al igual que 3 de las 5 entidades que conforman el Sector Movilidad, entre tanto; en el Sector Control Urbano, 4 Curadurías fueron calificadas como Deficientes y otra como Ineficiente.

Con base en lo anterior, la calificación consolidada para la Administración Distrital respecto a la Gestión Ambiental durante el año 2010 fue de 61.4% ubicándose en el rango de Aceptable, valor igual a la obtenida en la vigencia 2009.

Conclusión

La disminución en la apropiación como en la ejecución de recursos para la vigencia estudiada y los resultados de la gestión efectuada por la administración distrital durante el 2010, podrían explicar sus nexos con el deterioro de los recursos naturales y el ineficiente manejo, monitoreo y control de la administración de los mismos. Evidencia lo anterior, el incumplimiento de los objetivos y metas planteadas en el marco de la política ambiental distrital y nacional, concebidas para la búsqueda y orientación de las acciones tendientes a dar solución a los problemas ambientales diagnosticados que aquejan a la ciudad e inciden en el bienestar y la calidad de vida de los bogotanos.

CAPÍTULO III

ESTADO AMBIENTAL DE LA CIUDAD



CAPÍTULO III

ESTADO AMBIENTAL DE LA CIUDAD

3. ANÁLISIS DEL ESTADO AMBIENTAL DE LA CIUDAD

En el entendido que las acciones ejecutadas por la Administración Distrital, en el marco de su gestión ambiental institucional e interinstitucional, se dirigen a la recuperación, restauración, mantenimiento, protección y conservación de los recursos naturales, y al control, monitoreo, evaluación y seguimiento tanto del uso y la explotación de los mismos, como del manejo de los factores contaminantes derivados de las diferentes actividades antrópicas, en torno a procurar la solución de los problemas ambientales y el mantenimiento de las condiciones del medio natural de la ciudad, conforme a las necesidades y las expectativas que se identificaron como prioritarias en los diagnósticos de política pública distrital ambiental, y a la concepción y percepción del contenido operativo que conforman los instrumentos de planificación de la ciudad, como elementos indispensables para garantía del mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de los capitalinos, se procedió a realizar un análisis de la efectividad y avance de las acciones realizadas en el año 2010 al tenor de lo mencionado.

En ese orden de ideas, a continuación se presentan los resultados más importantes del control fiscal ambiental micro realizado por la Contraloría de Bogotá y los cuales fueron producto de la evaluación de las acciones de gestión ambiental realizadas por los sujetos de control, que individual o en conjunto, se hicieron para dar cumplimiento a lo programado y planeado institucionalmente en el marco del componente ambiental del Plan de Desarrollo Distrital.

Así las cosas en el presente capítulo se agrupan, por componente ambiental, los resultados del ejercicio de control fiscal ambiental, tratando de dar una visión general e ilustrativa, no sólo de lo avanzado en materia de gestión ambiental sino del impacto alcanzado, en la mejora y/o deterioro de la calidad y cantidad de los recursos naturales de la ciudad, y eventualmente en la incidencia que su situación provocó en el bienestar, seguridad y calidad de vida de los bogotanos.

COMPONENTE HIDROSFÉRICO



3.1. COMPONENTE HIDROSFÉRICO

El sistema hídrico hace parte de la Estructura Ecológica Principal de la ciudad y está conformado por los cuerpos hídricos subterráneos y superficiales representados por humedales, quebradas y canales pertenecientes a las cuencas de los ríos Tunjuelo, Salitre, Fucha y el río Bogotá.

Los Parques Ecológicos de Humedal, como parte del sistema hídrico, juegan un papel de reconocida importancia en el mantenimiento de la calidad ambiental y regulación de los ríos y quebradas. Por ende, entre su funciones está la mitigación de impactos por inundaciones, absorción de contaminantes, retención de sedimentos, provisión de habitantes para animales y plantas y estabilización de condiciones climáticas¹³.

3.1.1. Gestión Ambiental relacionada con los Planes de Manejo Ambiental, de Mejoramiento, de Recuperación y Administración de los humedales Tibanica, Techo, Burro, La Vaca, Meandro del Say y Capellanía.

La Contraloría de Bogotá, D.C., en desarrollo del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2010 Ciclo II, ejecutó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial, con el objeto de evaluar la gestión ambiental de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB, la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, los Fondos de Desarrollo Local Bosa - FDLB, Kennedy - FDLK y Fontibón - FDLF, referida a las actividades de planeación, manejo, administración, preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los elementos biofísicos de los humedales de Tibanica, Techo, Burro, La Vaca, Meandro del Say y Capellanía, de las vigencias fiscales 2008 y 2009.

Las entidades enunciadas anteriormente tienen como injerencia en el tema las siguientes funciones:

- Alcaldías Locales: vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana, así como, dictar los actos y ejecutar las acciones dirigidas a la protección, recuperación y conservación del espacio público, los recursos naturales y del ambiente.
- Secretaria Distrital de Ambiente – SDA - y Empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado ESP - EAAB–ESP -: cumplir con la normatividad legal que ampara los parques ecológicos de humedal, tendiente a detener los procesos de relleno, invasión, contaminación y pérdida de sus valores ecológicos y

¹³ Ministerio de Ambiente. 2002. Política nacional para Humedales interiores de Colombia. Bogotá, Minambiente, 67 pág.

activos ambientales, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables y a los acuerdos distritales y resoluciones locales.

Las primeras acciones de la administración distrital en los humedales urbanos se remontan a la década de los noventa, con la expedición de los actos administrativos para su acotamiento. Mediante Acuerdo 19 de 1994 los humedales del Distrito Capital se declaran como “*Reservas ambientales naturales de interés público y patrimonio ecológico*”. Posteriormente, se emite el protocolo de recuperación y rehabilitación ecológica y la Política Distrital de Humedales, en cumplimiento a un plan de mejoramiento con la Contraloría de Bogotá y dictan otras disposiciones para garantizar su recuperación, preservación y mantenimiento contenidas en los Decretos Distritales 062 de 2006 y 386 de 2008, entre otras.

3.1.1.1 Inversiones 2008 – 2009

Durante 2008 y 2009 la EAAB – ESP, en los seis humedales de la zona centro-sur de Bogotá, ejecutó aproximadamente \$8.483.8 millones en contratos de obra, interventoría y administración.

En las dos vigencias fiscales la SDA, ejecutó en los humedales del centro-sur del Distrito Capital \$2.539.7 millones, a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios y los aportes a los convenios ínter administrativos entre la SDA y la EAAB –ESP.

En los Fondos de Desarrollo Local de Kennedy, Bosa y Fontibón, a pesar de haberse destinado para los proyectos ambientales inversiones superiores a los \$2.050.0 millones, al analizar los respectivos proyectos, se evidencia que las Alcaldías de Bosa y Kennedy no realizaron ni ejecutaron inversión o contrato alguno en los humedales de su jurisdicción, a excepción de la contratación del Referente Ambiental Local cuya obligación contractual se liga a estos ecosistemas y de un contrato en Fontibón en el que uno de sus compromisos no tiene en cuenta, como parte de la coordinación interinstitucional, labores similares ejecutadas por la EAAB-ESP.

3.1.1.2 Impacto de las acciones institucionales en condiciones de los Humedales del Sur de la Ciudad

- EAAB y SDA

Si bien es cierto, se han ejecutado importantes acciones en relación con su protección, restauración ecológica, administración, saneamiento predial y ambiental, se evidencia que de los seis humedales evaluados como parte del ejercicio auditor, solo La Vaca y apenas su sector Norte, presenta las mejores

condiciones ambientales por cuanto allí, en una labor que se destaca como positiva, se logró desarrollar y consolidar buena parte de los procesos que han permitido la mejora de las funciones propias del ecosistema. A pesar que al humedal le vierten aguas residuales mediante conexiones erradas, la construcción de biofiltros y otras obras complementarias ha permitido el mejoramiento de la calidad de sus aguas.

A diferencia, el sector Sur de este humedal prácticamente desapareció a raíz de los rellenos y las acciones antrópicas negativas que se han dado sobre lo que constituía su cuerpo de agua, ronda hidráulica y zona de manejo y preservación ambiental-ZMPA, y lo único que existe es el acotamiento efectuado sobre planos por cuanto ni siquiera se ha logrado mantener los mojones que señalan su área.

Los restantes humedales aún presentan una serie de condiciones que no favorecen su pronta recuperación y dependen de las obras que establece el Plan de Acción contenido en los Planes de Manejo Ambiental-PMA, aprobados, excepto el de Meandro del Say cuyo Plan de Manejo Ambiental - PMA depende de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR.

En cuanto a las acciones estatales en los humedales de Techo, La Vaca sector Sur, Capellanía y Meandro del Say, se evidencia que se han dado pero su eficacia, a la fecha, no ha sido la que espera la ciudad al punto que Techo fue rellenado en gran parte y ocupado por aproximadamente 409 predios, la mayor parte construidos, en un proceso negativo que lleva más de quince años, sin que en ese lapso fuera factible un control ambiental y policivo efectivo, lo que se dió en desmedro de sus activos ambientales.

Por su parte el sector sur de La Vaca, como se indicó, fue ocupado y rellenado sin respeto por las normas y sin atender el régimen de uso establecido; en Capellanía solo quedan algunos relictos y el compromiso futuro de acciones de recuperación conforme al PMA. En el Meandro del Say, solo una acción popular logró sacarlo del olvido al ordenarse el desarrollo de una serie de actividades que facilitaron mejorar su deplorable estado; aún así, es necesario que se cumpla lo ordenado y se tenga un PMA aprobado que facilite la ejecución eficiente de lo que determine el Plan de Acción.

La gestión ambiental de los humedales demanda y compromete la acción coordinada de todos los actores con injerencia entre ellos: las entidades del Distrito, los actores sociales y ciudadanos en ejercicio de los derechos colectivos y del ambiente.

En términos generales, se considera que la gestión evaluada fue eficiente frente a los temas de mayor impacto a saber: El control de los rellenos ilegales; la

protección legal de los mismos, su cerramiento provisional o definitivo, el saneamiento predial (a excepción de Techo), la separación de redes de alcantarillado pluvial y sanitario, la presentación y aprobación de los planes de manejo ambiental, de los cuales depende una serie de actividades dirigidas al control de las acciones antrópicas de mayor impacto que por muchos años pusieron en riesgo la sobrevivencia de estos ecosistemas, labor positiva que demuestra que es posible su recuperación.

- Alcaldías Locales

La falta de actuación y permisividad de la administración de la Alcaldía Local de Kennedy para detener los procesos de invasión del humedal de Techo y el sector sur de La Vaca; ilustran falta de oportunidad en su actuar, poca voluntad y negligencia. Lo anterior se evidencia con el hecho que se han venido construyendo cada día más viviendas dentro de los humedales en mención. Ejemplo de ello es el humedal de Techo donde, según la Secretaría Distrital de Hábitat, se incrementó el número de ocupaciones conforme a sus polígonos de monitoreo en los últimos tres años, pese a la alerta naranja emitida por la Secretaría Distrital de Ambiente.

Las Alcaldías de Bosa y Kennedy muestran diversos procesos de restitución de bien de uso público de los humedales, a los cuales no se les ha dado impulso procesal y por ende no se han resuelto por parte de la administración local, observándose desidia y falta de voluntad en la resolución de estos procesos, lo cual vislumbra un problema social ya que los propietarios han incoado acciones para que se tome alguna medida por parte de la administración y ésta no ha dado solución a los mismos.

3.1.2 Operatividad de la Red de Monitoreo del Recurso Hídrico Superficial

En el PAD 2010 Ciclo II, y con el objeto de evaluar la Operatividad de la Red de Monitoreo del Recurso Hídrico Superficial administrado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB-ESP, Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias – DPAE, en relación con su funcionalidad en el seguimiento de la calidad y del comportamiento del recurso del Sistema Hídrico de la Capital, para la vigencia fiscal 2009, se ejecutó una Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial, en la cual se evidenció y se consignó en su informe final, lo que a continuación se expone.

Conforme a lo establecido por el Art. 9 del Decreto 1323 de 2007, *"Por el cual se crea el Sistema de Información del Recurso Hídrico -SIRH-"* le corresponde a la SDA en calidad de autoridad ambiental de un gran centro urbano, *"(...) realizar el monitoreo y seguimiento del recurso hídrico en el área de su jurisdicción, para lo cual deberán aplicar los protocolos y estándares establecidos en el SIRH (...)"*, actividad identificada para *"(...) suministrar al estado y a la sociedad en general estadísticas oficiales que sean estratégicas, coherentes, pertinentes, oportunas y accesibles, sobre cantidad y calidad del recurso agua, sobre su dinámica con el medio ambiente y el espacio territorial, y propender hacia la consolidación de los sistemas de información oficiales y su coordinación técnica."*

3.1.2.1 Red de monitoreo de cantidad hídrica

Teniendo en cuenta lo determinado en el Art. 139 del Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 190 de 2004, *"(...) se debe crear la red de monitoreo hidrometeorológico (...)"* con el objeto de *"(...) definir acciones de prevención y alertas tempranas (...)"*, en la ciudad, operan redes institucionales que en conjunto reúnen más de dos centenares de estaciones meteorológicas las que se encuentran bajo la responsabilidad de entidades gubernamentales del nivel nacional como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, regional como la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y Distrital como la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB - ESP y la Dirección de Atención y Prevención de Emergencias – DPAE. Las mismas, a la fecha de este informe no están integradas dentro de una red de monitoreo hidrometeorológica única para Bogotá.

Se estableció en materia de cantidad del recurso que, si bien el concepto de red meteorológica se concibe como *"El conjunto de estaciones, convenientemente distribuidas, en las que se observan, miden y/o registran las diferentes variables, fenómenos y elementos atmosféricos que son necesarios en el conocimiento y determinación del estado del tiempo o el clima de una región, para su posterior aplicación en diversos usos y objetivos"*¹⁴, tanto el monitoreo así como la información registrada por las estaciones que hoy operan en la ciudad no se integran, consolidan ni interpretan de manera conjunta, aún cuando la misma es de gran importancia para diversos análisis en estudios e investigaciones con fines meteorológicos, climatológicos, ambientales y de prevención de desastres, de tal forma que no se puede utilizar como herramienta efectiva en la búsqueda de cumplir con los objetivos formulados para la ciudad relacionado con el conocimiento de la dinámica meteorológica de Bogotá y su incidencia sobre el comportamiento hidráulico del sistema hídrico de la misma.

¹⁴ Organización Meteorológica Mundial, OMM. "Guide to hidrometeorological practices" WMONO168 TP 82, 1970.

No obstante, que la operación de las redes meteorológicas institucionales puede calificarse como diligente para el 2009, existen aspectos en algunos sectores de la ciudad que generan incertidumbre frente a la confiabilidad de la información obtenida. Lo dicho se refleja por ejemplo con la ubicación de estaciones en un mismo sector, éstas a cargo de tres entidades, con similares características cuyos registros individuales ni siquiera se usan como punto de control para las otras, como es el caso del área del cerramiento construido por la EAAB conocido como Vitelma donde se encuentran estaciones de la EAAB, DPAE e IDEAM.

A la anterior situación, se suma la estrechez del área de ubicación de algunas estaciones, como en el caso mencionado y la presencia de obstáculos físicos como árboles que eventualmente pueden estar interfiriendo y afectando la veracidad de los datos registrados.

- *Impacto de la gestión de monitoreo en el mejoramiento de la prevención de emergencias por desbordamiento del recurso hídrico de la ciudad*

A pesar de que existe un número importante de estaciones meteorológicas, climatológicas y limnimétricas y limnigráficas que miden diferentes variables climáticas e hidrológicas, la falta de la integración del registro de las mismas, no permite definir el área fija de monitoreo real.

Ello conlleva a establecer que en la actualidad no se puede considerar que opere una red meteorológica única de ciudad, situación asociada a la descoordinación interinstitucional, que trae como consecuencia que se produzcan múltiples esfuerzos en monitoreo que afectan el cumplimiento del objetivo de ciudad.

3.1.2.2 Red de monitoreo de calidad hídrica

En materia de calidad, se estableció que la información registrada, analizada y acumulada por las estaciones de monitoreo, no permiten identificar la evolución de la calidad del agua de los cuerpos hídricos de Bogotá ni la eficiencia de las estrategias de gestión definidas y aplicadas para el control, seguimiento y evaluación del impacto que sobre los cuerpos de agua monitoreados produjeron las fuentes contaminantes durante el 2009.

En ese orden de ideas la red de monitoreo hídrica tal y como está implementada no se vislumbra como un instrumento útil para la toma de decisiones en materia de calidad y cantidad.

Los resultados evidencian que existe una política y normatividad específica para el monitoreo hídrico con objetivos y metas claras que se quedan inciertas para la

ciudad por las falencias que se identificaron durante el proceso de su implementación operativa.

En materia de calidad hídrica, no obstante se estableció que la SDA celebró el convenio de cooperación 069 de 2007, con la Universidad de Los Andes, con el objeto de “*Aunar esfuerzos encaminados a realizar el mantenimiento y operación de la Red de Calidad Hídrica de Bogotá - RCHB, implementar el programa de monitoreo de optimización de la red de la SDA*”, el mismo presenta irregularidades tanto en la aprobación del plan operativo como incumplimientos de los aspectos metodológicos y técnicos durante la ejecución del plan en comento. Del mismo modo, se encontraron diferencias entre lo contratado en el Convenio y lo efectivamente ejecutado en lo relacionado con las caracterizaciones en cada una de las cuencas.

Sumado a lo anterior, la falta de calibración de los equipos utilizados para el monitoreo, evidenciado en los registros para tal fin y en el reporte de datos diferentes en igual punto monitoreado en la misma fecha y hora, los análisis incompletos a la luz de los parámetros identificados para monitorear con la frecuencia y número inicialmente establecidos; la disminución sin justificación del número de muestreos; el desarrollo de toma y análisis de muestras en condiciones hidrológicas; la diferencia evidenciada en condiciones de lluvia y período seco¹⁵ de la calibración de instrumentos con los valores de los parámetros obtenidos durante la línea base, las campañas de seguimiento a la masa se ejecutaron en períodos hidrológicos predominantemente seco; lo cual, en conjunto, conllevan a elevar el nivel de incertidumbre de la confiabilidad de la información obtenida en el convenio en mención.

- *Impacto de la gestión de monitoreo en el mejoramiento de la calidad del recurso hídrico de la ciudad*

Las principales fuentes puntuales que comprometen la calidad del agua se caracterizan por altas cargas contaminantes y las mismas inciden e impactan las corrientes monitoreadas, al tenor de la línea base de calidad identificada en el convenio 005/06, construida en condiciones diferentes a las aplicadas en el convenio de cooperación 069 de 2007, los datos registrados y procesados durante el monitoreo de calidad del 2009, incrementan el nivel de incertidumbre de la confiabilidad de la información obtenida e imposibilita su comparación objetiva para el establecimiento del comportamiento, avance o retroceso de los niveles de calidad de los ríos Torca, Salitre, Fucha, Tunjuelo y Bogotá.

¹⁵ Página 64, Calidad del Sistema Hídrico de Bogotá -convenio 005/04, y los del convenio de cooperación 069/07

3.1.3 Evaluación al Modelo Hidrogeológico de Bogotá

Con el objeto de evaluar la eficiencia del uso del Modelo Hidrogeológico como herramienta operacional de manejo para el seguimiento, control y eficiencia de la administración en la explotación y sostenibilidad del agua subterránea en Bogotá, en aras de estimar la efectividad del uso del modelo en el análisis de los escenarios simulados para la toma de decisiones, durante la vigencia fiscal 2009 y en desarrollo del PAD 2010 Ciclo III, se efectuó una Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial.

Los modelos hidrogeológicos conceptuales son representaciones en dos o tres dimensiones que permiten conocer “(...) *las condiciones básicas del estado y dinámica de las aguas subterránea en el subsuelo y sus relaciones con los cuerpos de agua superficial y los aportes atmosféricos (...)*”¹⁶ y su uso.

El uso se constituye en una herramienta operacional de gestión para la administración, seguimiento, control, y evaluación de la explotación del agua subterránea. Por tanto, su importancia radica en el análisis de los escenarios simulados para la toma de decisiones con miras a garantizar la sostenibilidad del recurso.

La evaluación al Modelo Hidrogeológico de Bogotá determinó que las deficiencias del control, seguimiento y evaluación del uso y explotación de las aguas subterráneas en la ciudad durante los últimos 10 años, provocaron que se perdiera la oportunidad de conocer aspectos técnicos importantes para alimentar las representaciones en tres dimensiones de las condiciones estáticas y dinámicas de los sistemas hidrogeológicos de la ciudad.

Si bien, el conocimiento hidrogeológico del área delimitada por la SDA es fundamental e indispensable para el aprovechamiento del recurso hídrico subterráneo, agrava la situación el hecho que el modelo en construcción no se conoce en detalle ni se integra al de la Sabana de Bogotá al que pertenece, lo cual eventualmente puede interferir en el cumplimiento del objeto propuesto: “*Garantizar la sostenibilidad del uso del recurso.*”

En el entendido que los estudios realizados se fundamentan en información secundaria regional, porque la primaria que existe es escasa, no permite cotejarla en su totalidad, los mismos se focalizaron en el conocimiento específico sólo de algunos elementos dejando de lado el interés de la integralidad del sistema que se

¹⁶ <http://institucional.ideam.gov.co>. Concepto de modelo hidrogeológico conceptual publicado en la página WEB del IDEAM.

pretende conocer, para constituirlo como una herramienta útil en la administración del recurso hídrico subterráneo en la ciudad.

La falta de voluntad, por parte de los actores de la escala nacional, regional y local para el trabajo conjunto del conocimiento detallado del tema, evidenciada por la suspensión del acuerdo del manejo coordinado del agua subterránea de la Mesa Regional conformada el 27 de octubre de 2009, en la que participaron la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT-, la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA -, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR - y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM -, en concordancia con el objetivo de la Política Hídrica Nacional de promover su desarrollo y conocimiento en toda la zona, conllevan a establecer que la gestión que se adelanta por parte de la SDA se constituye en un esfuerzo individual que no podrá vislumbrarse como eficiente ni útil hasta tanto no se integre, bajo criterios similares, los resultados alcanzados por las diferentes entidades mencionadas en el resto de la región.

En el contexto de lo descrito, se evidencia que aún cuando existe bastante información hidrogeológica de carácter regional en la Sabana de Bogotá, se requiere de mayor detalle para los fines perseguidos en el área de jurisdicción de la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA - y más aún; cuando la información hidrogeológica primaria que posee y está levantando la entidad es escasa y sectorizada, situación que en conjunto no permite aclarar las incógnitas, contradicciones y diferencias sobre el funcionamiento del sistema hídrico subterráneo ni de la ciudad ni de la Sabana de Bogotá.

Estudios realizados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR -, el Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS – la Agencia de Cooperación Internacional del Japón - JICA, y la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA - estiman que la recarga de acuíferos es del orden de 36 mm/año, 8 mm/año, 145 mm/año y 70 mm/año respectivamente, resultados que permiten interpretar que el principal inconveniente para la elaboración actual del modelo hidrogeológico conceptual del acuífero cuaternario es su concepción aislada como unidad hidrogeológica independiente y en cierto modo “*cerrada*”, que desconoce la realidad de los límites hidrogeológicos y las características del modelo geológico de la cuenca de la Sabana de Bogotá a la que pertenece, situación que incidirá en generar incertidumbre en el balance de agua finalmente estimado.

Por las razones expuestas, el avance de la gestión adelantada por la SDA, durante el 2009, en el proceso de construcción del modelo hidrogeológico conceptual del acuífero cuaternario en el área de su jurisdicción, conlleva a que se genere incertidumbre frente a alcanzar el conocimiento en detalle de las “(...)

condiciones estáticas y dinámicas de los sistemas hidrogeológicos, la geometría de los acuíferos, la delimitación de unidades hidrogeológicas de acuerdo con sus posibilidades de almacenar y transmitir agua, las características hidráulicas de los acuíferos, la posición de los niveles piezométricos, las condiciones del flujo de las aguas subterráneas y su relación con los componentes del ciclo hidrológico, las características hidroquímicas y eventualmente isotópicas y la delimitación de zonas de recarga, tránsito y descarga.”

En ese orden de ideas el modelo en comento no permitirá conocer realmente “(...) *las condiciones básicas del estado y dinámica de las aguas subterránea en el subsuelo y sus relaciones con los cuerpos de agua superficial y los aportes atmosféricos (...)*”, en razón a que el análisis e interpretación de información geológica, hidrológica, hidráulica, hidroquímica e isotópica hasta ahora realizado corresponde a una visión sectorizada e incompleta del comportamiento de los acuíferos que hacen parte del Sistema Acuífero Regional de la Sabana de Bogotá.

- *Impacto de la gestión en la construcción del modelo hidrogeológico conceptual de Bogotá*

Los resultados de la auditoria evidencian que aunque existe una Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico el criterio de gestión integral del mismo, con miras a alcanzar su sostenibilidad, queda incierto para la ciudad y la región por las falencias que se identificaron durante el avance de la construcción del modelo hidrogeológico conceptual objeto de la presente evaluación.

No obstante que se ejecutaron las actividades programadas en el 2009, la ausencia del conocimiento en detalle de la geología del cuaternario y del cretáceo, generan incertidumbre frente a la confiabilidad de los resultados técnicos obtenidos.

Si bien, se está alimentando el modelo hidrogeológico conceptual con la información secundaria almacenada de los estudios regionales y con la información primaria útil que posee la SDA desde 2003, el mismo se considera, que logrará ilustrar el diagnóstico del uso existente del acuífero cuaternario y estimar la potencialidad de los recursos disponibles, de manera sectorizada, con un grado de incertidumbre alto que se considera puede conllevar a sobreestimar las reservas reales, en tanto no incluye todos los aspectos técnicos y científicos requeridos, entre los que se cuenta la geología detallada del acuífero cuaternario y cretácico, y las afectaciones que están provocando las actividades que se desarrollan con el uso del recurso hídrico subterráneo a nivel local y regional.

Este Ente de Control considera que la administración del uso y explotación de las aguas subterráneas que hoy se hace en el Distrito Capital requiere la construcción de una base técnica aún más sólida de lo que se viene considerando, que sea lo

suficientemente consistente, para garantizar la gestión sostenible del recurso hídrico subterráneo no sólo de la ciudad sino de la región, la cual requiere de mayores esfuerzos técnicos especializados altamente calificados, con experiencia y con la participación de autoridades como SDA, EAAB - ESP, DPAE, CAR, INGEOMINAS, MAVDT, IDEAM, la academia y los técnicos particulares que han participado en el proceso de conocimiento de la hidrogeología de la Sabana de Bogotá.

Los acuíferos de la ciudad hacen parte de la estructura hidrogeológica de la región de la Sabana de Bogotá, por tal razón su conocimiento se debe emprender como un objetivo común, conjunto y simultáneo de parte de todos los actores y autoridades que confluyen en su administración.

El estado actual del conocimiento hidrogeológico de la ciudad no permite garantizar la optimización y el uso de los resultados del modelo hidrogeológico conceptual que se viene construyendo como herramienta efectiva para la administración sostenible del recurso hídrico subterráneo.

Lo anterior, es preocupante si se tiene en cuenta que en la SDA se realizó el primer modelo hidrogeológico de Bogotá, D.C. en 1999, las conclusiones de la revisión efectuada en el 2005 por parte de la Universidad Nacional previenen sobre el grado de confiabilidad del mismo, en tanto en el informe de dicho modelo (realizado por HIDROGEOCOL) hace referencia a la poca confiabilidad de los parámetros que se tuvieron en cuenta para su construcción como es el caso del coeficiente de almacenamiento y porosidad, entre otros.

Lo anterior, se ilustra de mejor manera con el siguiente aparte del artículo titulado “POLÍTICAS Y GESTIÓN DEL AGUA SUBTERRÁNEA EN COLOMBIA cuya autoría es del Doctor Alberto Lobo-Guerrero Uscátegui, Geólogo, M.Sc. ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE HIDROGEÓLOGOS:

El manejo sostenible de los recursos hídricos subterráneos parte de un buen conocimiento científico de los mismos. Esto supone, en primer lugar, un conocimiento adecuado de la geología y luego de la hidrogeología. No es una simple tarea de divulgación de la información existente. En Colombia carecemos de un nivel adecuado del conocimiento hidrogeológico. Esto implica la cartografía geológica a escalas adecuadas, en caso de no existir previamente; inventarios de puntos de agua, clasificación hidrogeológica, estudios geofísicos, medida de niveles y preparación de mapas piezométricos, perforaciones, pruebas de bombeo y determinación de parámetros geohidráulicos, muestreo y caracterización química, datación, modelamiento, etc.- (...).”

Conclusión

Aún cuando el manejo de los humedales, como bienes de interés público, demanda y compromete la acción conjunta de los actores institucionales, los

resultados evidencian la falta de coordinación en la gestión entre los mismos y con los actores sociales y ciudadanos.

De otra parte, la falta de continuidad en las acciones de administración y el mantenimiento de los espacios ya recuperados, conlleva a que no exista sostenibilidad de los ecosistemas, y que las inversiones realizadas no sean eficaces ni eficientes.

Respecto a la Operatividad de la Red de Monitoreo del Recurso Hídrico Superficial, no se puede determinar el marco comparativo de los resultados del monitoreo hídrico realizado a la luz de la Resolución 3956 de 2009, dicho en otras palabras, con las condiciones evidenciadas es imposible realizar una comparación objetiva entre la línea base y lo obtenido en el año 2009, para establecer el comportamiento de la calidad hídrica de los cuerpos monitoreados en Bogotá.

Si bien la gestión institucional de la SDA en relación con la construcción del modelo hidrogeológico conceptual de Bogotá D.C. se ejecutó conforme a lo programado para la vigencia 2009, las mismas se emprendieron individualmente y los avances alcanzados, al tenor del contexto regional de la Sabana de Bogotá y de los requerimientos técnicos detallados, dejan incertidumbre frente a su potencial utilidad como herramienta efectiva y eficaz para la administración sostenible del recurso hídrico subterráneo de la ciudad.

COMPONENTE EDÁFICO-PAISAJÍSTICO



Construcciones ubicadas en los Cerros Orientales-Usaquen

Fotos: Contraloría de Bogotá D.C.

3.2. COMPONENTE EDÁFICO-PAISAJÍSTICO

El Distrito tiene una extensión de 163.660 ha y un perímetro de 418.02 km¹⁷. Está conformado por área urbana, rural y de expansión, las que han sufrido procesos de transformación durante los últimos años, pasando de un total de 38.276,8 ha de suelo urbano en el año 2009 a 38.437,82 ha para el año 2010, y de 121.901,4 ha en 2009 a 121.473,65 ha en 2010 para área rural. Por su parte el área de expansión también ha aumentado pasando de 3.368,6 ha en 2009 a 3.663,73 ha en 2010¹⁸. Lo anterior indica una tendencia hacia la urbanización, lo que requiere una mayor demanda de recursos naturales y económicos para la adecuación de la infraestructura.

“En Bogotá se legalizaron durante el período 2008-2011, 41 barrios que representan 28,70 hectáreas con 2.134 lotes”, de los cuales “...14 corresponden a la localidad de Rafael Uribe, 10 a San Cristóbal, siete a la zona de Usaquén, cuatro a Suba, dos a Ciudad Bolívar y Fontibón y uno a Usme y Engativá...”¹⁹, y se adoptaron planes zonales en áreas de expansión urbana, para construcción de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP), en algunos casos sin considerarse las afectaciones socio-ambientales generadas por su ubicación en sitios con amenazas y/o riesgos ya sea por remoción en masa o por inundación. Un ejemplo de dicha situación es el Plan Zonal del Norte de Bogotá que “...tiene deficiencias debido a su impacto ambiental y a que no soluciona el desequilibrio de la ciudad...”²⁰”

Para satisfacer la demanda del crecimiento urbano actual, es necesaria la explotación de recursos naturales no renovables que son la materia prima para la construcción.

En la actualidad Bogotá cuenta con tres Parques Minero Industriales - PMI²¹, dos de ellos, es decir Mochuelo y Tunjuelo fueron establecidos en el decreto 619 del año 2000 y otro, para el caso Usme, fue adicionado mediante el Decreto 469 en la revisión al POT año 2003. Según la SDA²² en el 2010, solo 7 de los 107 predios dedicados a la explotación y transformación de minerales para la construcción son legales; de ellos, cinco están en el PMI de Usme (ladrilleras Prisma, Alemana, Zigurat, Helios-Guizor y Yomasa), y los dos restantes en el parque del Tunjuelo, canteras pertenecientes a las empresas Cemex Colombia y Holcim Premezclados.

¹⁷ Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital -PACA- 2009-2012 SDA

¹⁸ Las cifras para el año 2009 son tomadas del Informe del estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá 2008 y para el 2010 de la Secretaría Distrital de Hacienda.

¹⁹ Secretaría Distrital de Planeación. Boletín de prensa N° 29.

²⁰ <http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/nc/detalle/article/plan-zonal-del-norte-muchos-vacios-pocas-soluciones/Última>
Actualización: jueves, 13 de octubre de 2011 - 10:08.

²¹ PMI zonas donde se permite desarrollar de manera transitoria la actividad minera, aprovechando al máximo sus reservas, bajo parámetros de sostenibilidad ambiental.

²² www.secretariadeambiente.gov.co

Sobre la disposición final de residuos sólidos generados en el Distrito y municipios aledaños²³, corresponde al Relleno Sanitario Doña Juana ubicado en las localidades de Ciudad Bolívar y Usme recibir un total de 5.600 toneladas diarias²⁴; éste inició su operación en el año 1988 y el área útil para la disposición de residuos sólidos estimada en el 25%²⁵ de las 450 ha, se encuentra ad portas de su clausura²⁶. Lo anterior genera un problema ambiental para la ciudad, ya que aún no tiene definido el sitio para disponer en un futuro no lejano, los residuos sólidos generados, con el agravante que los programas de reciclaje se han implementado parcialmente y sus resultados aún no alcanzan las expectativas esperadas.

Por su parte la planta de tratamiento de lixiviados generados como producto de la descomposición de la materia orgánica dispuesta en el Relleno Sanitario Doña Juana, que para el año 2009 manejaba en un caudal promedio de 17.7 litros/segundo²⁷, se encuentra en proceso de optimización para llegar a manejar un caudal de 21.5 litros/segundo²⁸.

3.2.1. La Prevención y Atención de Emergencias de Movimientos de Remoción en Masa Desencadenadas por la Ola Invernal del 2010-2011 y Efectos Fiscales y Sociales de la Legalización de Desarrollos Urbanísticos en zonas de Alto Riesgo no Mitigable

En la legislación colombiana el tema de prevención y manejo de emergencias se organizó mediante la Ley 46 de 1988 con la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD- cuya responsabilidad, estructura organizativa, mecanismos de coordinación e instrumentos de planificación y financiación a escala nacional, regional y local, fueron reglamentados mediante el Decreto Ley 919 de 1989 que en su Art. 1° menciona *“El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres ésta constituido por el conjunto de entidades públicas y privadas que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas...”* en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad, garantizando un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad.

²³ Caqueza, Chipaque, Choachí, Fosca, Guayabetal, Gutiérrez, Quetame, Ubaque y Une.

²⁴ Cifra diaria promedio de disposición final de residuos entre 2001 y 2011. Presentación en Power Point. Promedio de Toneladas Dispuestas en el Relleno Sanitario Doña Juana. Modernización de Rellenos Sanitarios: Doña a Juana un ejemplo de Relleno Sanitario Sostenible. UAESP – Alcaldía Mayor de Bogotá – Bogotá Bicentenario. 2011

²⁵ Según lo establecido en el Estudio de Impacto ambiental EIA, página 4.

²⁶ Informe de Auditoría Gubernamental Modalidad Especial a las Modificaciones realizadas y Aplicadas al Diseño Original del a Zona VIII del Relleno Sanitario Doña Juana. PAD 2010 Ciclo I

²⁷ Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente de Bogotá 2008

²⁸ Alcaldía Mayor De Bogotá. Caja de Vivienda Popular

En materia de cultura específica de la prevención de desastres, se adoptó mediante el Decreto 93 del 13 de enero de 1998 el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - PNPAD, el cual recoge, a partir de la experiencia de los últimos años, las principales estrategias, políticas y acciones que se deben realizar en el campo de la prevención y atención de desastres, señalando adicionalmente las responsabilidades institucionales en la materia.

En concordancia con las normas anteriores, el Decreto 332 de 2004 organizó el régimen y el sistema para la prevención y atención de emergencias en Bogotá Distrito Capital y el Decreto 423 de 2006 adoptó el Plan Distrital Para la Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá D.C. en concordancia con el Art. 14° del Decreto 332 de 2004.

Dicho Plan, con una vigencia de diez (10) años, se elaboró con la participación a través de talleres y reuniones de discusión y concertación de las entidades del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias. Su estructura general incluye además de las políticas, objetivos generales, áreas o sectores estratégicos, los programas, proyectos y otros aspectos técnicos que orientan las acciones de las entidades públicas y de los particulares en la gestión del riesgo público en el Distrito Capital.

Lo dicho se refleja en los siguientes objetivos estructurantes: Derecho a la Ciudad, (Programa Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias), Descentralización (Programa Gestión distrital con enfoque territorial) y, Gestión pública efectiva y transparente (Programa Desarrollo institucional integral), del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., - PDD 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR".

El primer objetivo y programa del Plan de Desarrollo Distrital –PDD- relacionado, consolida el mayor número de proyectos 5 de 7, y el mayor porcentaje del presupuesto programado y ejecutado, bajo la responsabilidad del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá, como se ilustra en el Cuadro 1 y la Gráfica 6.

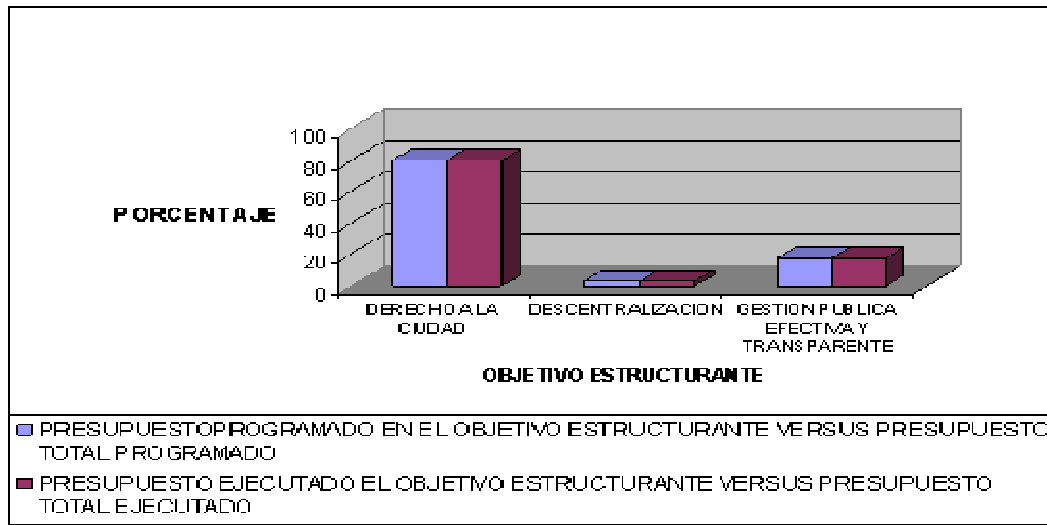
CUADRO 1
PRESUPUESTO PROGRAMADO Y COMPROMETIDO DE LOS PROYECTOS DEL PDD 2008 – 2012 DEL FOPAE RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DEL RIESGO DE MOVIMIENTOS DE REMOCION EN MASA E INUNDACIONES DERIVADOS DE LA OLA INVERNAL

PROYECTO	VALOR PROGRAMADO (millones de pesos)	VALOR COMPROMETIDO (millones de pesos)	% EJECUCIÓN
DERECHO A LA CIUDAD			

PROYECTO	VALOR PROGRAMADO (millones de pesos)	VALOR COMPROMETIDO (millones de pesos)	% EJECUCIÓN
560. Reducción del riesgo Público en los Ámbitos Urbano y regional.	7.984.488.500	7.842.790.179	98,23%
570. Recuperación de la Zona de Alto Riesgo en el Sector de Altos de la Estancia en la Localidad de Ciudad Bolívar.	7.554.979.240	7.524.917.773	99,60%
566. Coordinación y atención a Situaciones de Emergencias.	6.399.349.097	6.343.812.336	99,13%
561. Fortalecimiento de la Capacidad Técnica y Social para la Prevención y Manejo del riesgo.	4.026.358.368	3.960.392.697	98,36%
7240. Atención de Emergencias.	2.359.672.399	2.017.676.657	85,51%
TOTAL	28.324.847.604	27.689.589.642	97,75%
DESCENTRALIZACIÓN			
546. Fortalecimiento a los Comités Locales de Emergencias.	1.010.133.000	986.663.966	97,68%
GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA Y TRANSPARENTE			
544. Fortalecimiento Administrativo de la Gestión Integral del Riesgo Público.	6.075.387.881	5.924.679.767	97,52%
TOTAL	35.410.368.485	34.600.933.375	97,71%

Fuente: Ejecución presupuestal, en informe de gestión FOPAE 2010, presentado en la cuenta anual a través de SIVICOF a la Contraloría de Bogotá D.C.

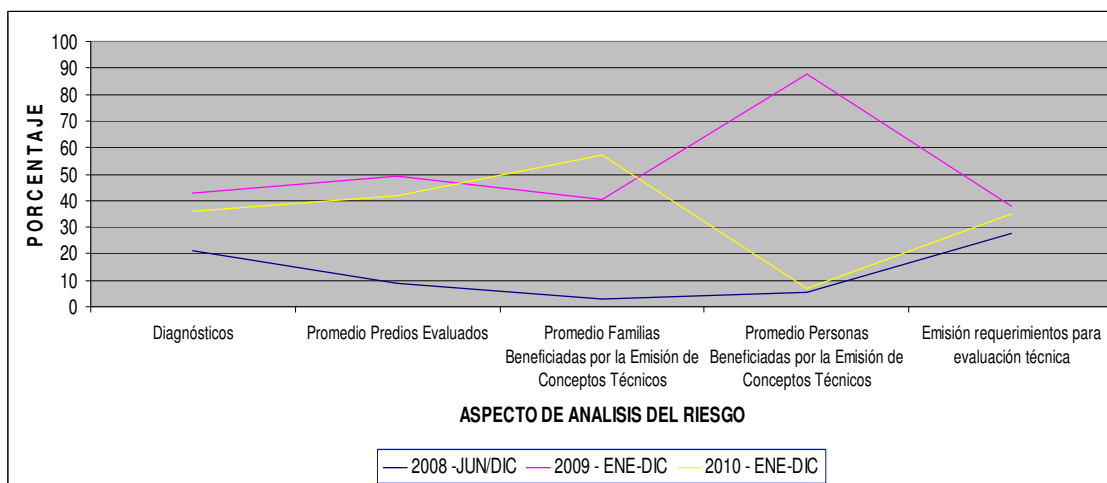
GRÁFICA 6
PORCENTAJE DE PRESUPUESTO PROGRAMADO Y EJECUTADO POR OBJETIVO ESTRUCTURANTE DEL PDD FRENTE AL TOTAL DEL PRESUPUESTO DEL FOPAE



Fuente: Ejecución presupuestal, en informe de gestión FOPAE 2010, presentado en la cuenta anual a través de SIVICOF a la Contraloría de Bogotá D.C.

Los resultados porcentuales alcanzados en las actividades relacionadas con el tema del presente capítulo y que fueron ubicadas en el objetivo estructurante derecho a la ciudad durante el 2010, al tenor del acumulado en las últimas tres vigencias, muestran un descenso en la cobertura de los aspectos de análisis del riesgo en la ciudad, encontrándose un comportamiento contrario en el 2010, respecto a los resultados de las vigencias 2008 y 2009, en tanto en dicha vigencia no obstante incrementarse el número de familias beneficiadas por conceptos técnicos y a las que se les protegió la vida a través de acciones de mitigación de riesgo, descendió el promedio de personas beneficiadas, como se observa en la Gráfica 7.

GRÁFICA 7
RESULTADOS EN LA GESTION PARA EL ANÁLISIS DEL RIESGO 2008 – 2010



Fuente: Documento Electrónico CBN-1090 presentado a la Contraloría de Bogotá en la cuenta anual 2010 vía SIVICOF. Informe de Gestión 2010. FOPAE

En dicho objetivo se identificaron retrasos en las actividades programadas relacionadas con la gestión del riesgo de los eventos asociados con la ola invernal durante la vigencia 2010, en tanto se tenía propuesto realizar 18 estudios técnicos, logrando cumplir con el 61,1% equivalente a 11 Estudios Técnicos²⁹.

Por otro lado, si bien el Monitoreo Geotécnico está direccionado a determinar las limitaciones o problemas geotécnicos de algunas zonas en el Distrito identificando la magnitud de las amenazas y riesgos geotécnicos, así como los parámetros geotécnicos para diseñar y/o desarrollar obras de control geotécnico para el manejo de las limitaciones amenazas y riesgos, y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá – FOPAE, durante la vigencia 2010 realizó el monitoreo a los barrios Villa de los Alpes, Moralva, Codito, Montebello, San Luis,

²⁹ SEGPLAN – con corte a 31 de diciembre de 2010.

Granada Sur y con preocupación este Ente de Control evidenció que no se hubiera efectuado dicho monitoreo en áreas de la ciudad que están comprometiendo la seguridad de la vida de las personas, la infraestructura civil habitacional y de servicios públicos como es el caso de los barrios El Pedregal, San Juan de Usme y Socorro III sector, entre otros.

En el contexto de estudios, evaluación y/o zonificación de amenaza y/o vulnerabilidades y riesgos, se evidenció que de las once (11) actividades ejecutadas por la Administración Distrital, relacionadas en el SEGPLAN a 31 de diciembre de 2010 dentro del programa No. 14, las siguientes ocho (8) están asociadas a eventos de la ola invernal.

1. Estudio para la actualización del Plano Normativo de Amenaza por Inundación.
2. Zonificación de la respuesta sísmica en Bogotá para el diseño sismo-resistente de edificaciones - Versión final para reglamentación.
3. Estudio de zonificación de riesgos por fenómenos de remoción en masa en la Urbanización Buenavista Oriental III Etapa - San Cristóbal.
4. Estudio de Riesgo por Fenómenos de Remoción en masa en el Barrio Moralva de la Localidad de San Cristóbal.
5. Estudio de riesgo 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.
6. Estudio de Zonificación de riesgos por fenómenos de remoción en masa y evaluación de alternativas de mitigación en el centro poblado de San Juan de Sumapaz de la Localidad de Sumapaz.
7. Actualización Mapa Normativo Suelos de protección por Riesgo por Inundación y Fenómenos de Remoción en Masa.
8. Actualización Mapa Normativo de Amenaza por remoción en masa.

Sin embargo en relación con el programa 14, el FOPAE reporta en el SEGPLAN a 31 de diciembre de 2010 que se realizaron 11 Estudios Técnicos, equivalentes al 61,1% del total programado para la vigencia.

El análisis de la gestión de riesgos desarrollada por la DPAE con base en la relación de estudios realizados identifica que en la ciudad, si bien se amplió el conocimiento sobre la amenaza por inundación, se definió el nivel de riesgo por fenómenos de remoción en masa de las familias asentadas en las áreas identificadas como críticas, se actualizaron los mapas normativos de zonas de tratamiento especial por riesgo por remoción en masa para la ciudad y de Suelos de protección por Riesgo por Inundación y Fenómenos de Remoción en Masa para las localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, Usme, Suba, Rafael Uribe

Uribe, Ciudad Bolívar, Fontibón, Tunjuelito, Kennedy y parte de Sumapaz, el panorama de amenaza y riesgo por movimientos de remoción en masa se incrementó.

Los conceptos, estudios técnicos y mapas actualizados de amenaza y riesgo realizados en el 2010, para el conocimiento de los procesos de inestabilidad de las áreas objeto de gestión de riesgos en Bogotá, evidenciaron que en el corto plazo en estos sitios hubo un avance representativo de los movimientos en masa, que potencialmente fueron acelerados por el ineficiente manejo de las aguas, y dentro de cuyas consecuencias se identifican no sólo el compromiso de la habitabilidad y estabilidad de la infraestructura habitacional, física vital y de servicios presente en las áreas comprometidas sino también el incremento de la cobertura de las mismas, que como era de esperarse habían sido identificadas con menor extensión y con un nivel inferior de amenaza o riesgo, dentro de los mapas de zonificación de estos fenómenos con más de cinco años de antelación.

Al tenor del marco normativo descrito versus los resultados de la gestión realizada en materia de amenazas y riesgos de movimientos en masa, se tiene que no obstante en teoría el contenido de los instrumentos de política y de planificación cumple a lo mandado normativamente *“...en la medida en que el riesgo es un resultado constante de los desajustes físicos, sociales y económicos del desarrollo, la gestión del riesgo en Bogotá deberá abordarse como un elemento de la planificación de la ciudad y la región, previniendo y corrigiendo aquellas dinámicas y formas que lo generan o lo amplifican. De este modo se pretende evitar que la gestión del riesgo quede limitada solamente a lo correctivo y reactivo...”*³⁰ y que, *“...dadas las limitaciones sociales y económicas que Bogotá y el país enfrentan para atender las actividades relacionadas con la mitigación, respuesta a emergencias y con la recuperación, la gestión del riesgo debe propender principalmente por incrementar todos los aspectos de la prevención en cada uno de los escenarios, y evitar la creciente acumulación del riesgo en el territorio. Paralelamente, la capacidad de respuesta a emergencias debe ser constantemente fortalecida, mejorando su oportunidad, efectividad, eficiencia y cobertura, al tiempo que se reduce la vulnerabilidad del Sistema frente a las amenazas que pudieran reducir su capacidad operativa en caso de desastre...”*³¹, (negrilla fuera de texto) no se puede decir que la misma se refleje en la práctica con los resultados obtenidos en el 2010.

En otras palabras, a pesar de haber sido identificada la gestión preventiva, como el principal propósito del plan en comento, los resultados de lo ejecutado durante el año 2010 por la Administración Distrital y analizados por la Contraloría de Bogotá D.C., indican que la misma se ha quedado en gestión correctiva en materia de amenazas por remoción en masa y en algunos casos ni siquiera alcanza esta

³⁰ Gestión del Riesgo desde la Planificación del Desarrollo Urbano y Regional. Decreto 423 de 2006.

³¹ 5. Equilibrio entre prevención y respuesta.Op.cit.

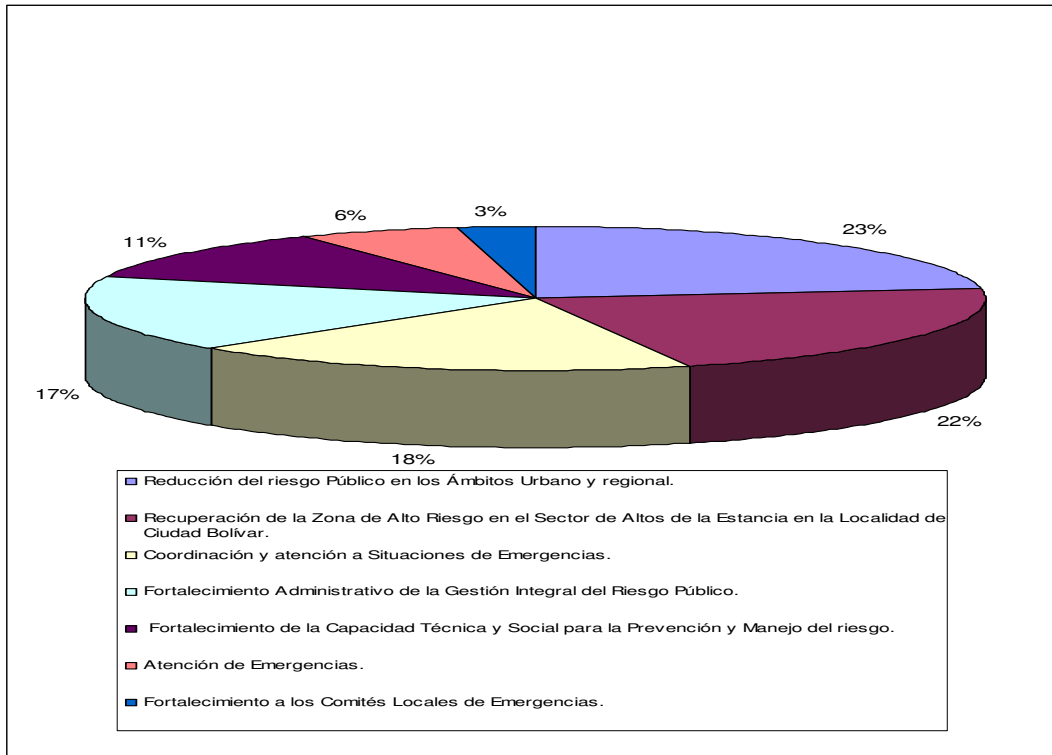
connotación ya que en la realidad existen ejemplos que ilustran, como los que se analizaron en los barrios el Pedregal, San Juan de Usme y Socorro III sector, que las medidas estructurales construidas perdieron su función de mitigación, en tanto la activación y el incremento de las masas comprometidas en los movimientos, sobrepasó las dimensiones sobre las cuales habían sido diseñadas o porque la única alternativa viable recomendada es el reasentamiento y reubicación de la población ubicada en las mismas por cuanto fueron declaradas como zonas de riesgo no mitigable o como zonas de suelos de protección por riesgo.

Lo descrito se evidencia con la actualización de los mapas de zonificación que muestran la reclasificación de zonas que iniciaron en el contexto de amenaza baja y media, y pasaron en cuestión de unos pocos años a ser consideradas como de alto riesgo no mitigable, y en algunos casos, declaradas como suelos de protección por riesgo. Lo anterior identifica como una de las posibles causas la falta de monitoreo y seguimiento de los eventos inicialmente identificados.

La reclasificación mencionada, ilustra que existe una incoherencia de la pretensión de lo contenido entre los instrumentos de política y los de planificación mencionados y los resultados de la gestión del riesgo en Bogotá en el 2010, por cuanto no se evidencia ni prevención, ni atención oportuna ni mucho menos reducción del nivel de amenaza ni del riesgo de las áreas donde se encuentran asentados barrios completos de la ciudad. Además, pone en duda tanto el fortalecimiento de la capacidad institucional distrital, para enfrentar el riesgo y las emergencias, como la consolidación de un sistema integrado de seguridad y emergencia en la ciudad.

Así las cosas, los efectos de la ola invernal en la ciudad no sólo tienen un panorama desastroso en materia del incremento tanto de las áreas inundadas en la ciudad y de aquellas que han sido afectadas por los movimientos de masa, producto de la hidratación de los suelos, como de los recursos del fisco distrital que tienen que, como en el 2010, ser apropiados en su mayoría (en equivalencia al 80% del total del presupuesto asignado al FOPAE) y en orden descendente con destino a reducir el riesgo público, recuperar (sólo una) zona de alto riesgo, coordinar y atender emergencias, y fortalecer la gestión integral del riesgo, quedando tan sólo el 20% restante para el fortalecimiento de la capacidad técnica y social para la prevención y manejo del riesgo (principal propósito de la Política Distrital), atender emergencias y fortalecer los Comités Locales de emergencia, como se ilustra en la Gráfica 8.

GRÁFICA 8
PORCENTAJE DE PRESUPUESTO EJECUTADO SOBRE EL PRESUPUESTO TOTAL
COMPROMETIDO EN FOPAE DURANTE EL AÑO 2010



Fuente: Informe de Gestión FOPAE 2010

Lo dicho se ilustra de manera detallada en el estudio de caso del Capítulo 5 ACCIONES DE CONTROL FISCAL AMBIENTAL numeral 5.2.1 con los resultados de la gestión de riesgo realizada en los barrios Pedregal, San Juan de Usme (de la Localidad de Usme), entre otros casos, cuyo denominador común es que no obstante tenerse antecedentes de estudios y conceptos técnicos, elaborados con una antigüedad de más de 10 años por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias – DPAE entidad técnica en el tema, que diagnosticaban la situación de amenaza por movimientos en masa e identificaban las medidas estructurales para su mitigación, la falta de monitoreo o aplicación de las medidas y acciones recomendadas desde los primeros conceptos y estudios técnicos, propiciaron y contribuyeron a que se dieran las condiciones para que el agua tanto lluvia como sanitaria, se infiltrara y facilitara el aceleramiento del movimiento de las masas que ya habían iniciado su proceso de remoción cuando fueron identificadas y se tuvieron que declarar dichas zonas como de alto riesgo no mitigable y se determinara la urgencia de reubicación de prácticamente la totalidad de la población allí asentada, proceso que a la fecha de elaboración de este informe no se ha realizado.

Para los organismos técnicos en la materia no es desconocido que las aguas ineficientemente manejadas se constituyen como el factor detonante y acelerador de dichos movimientos.

Lo anterior permite deducir que las emergencias suscitadas por la ola invernal trajeron consigo no sólo agua en grandes cantidades sino efectos que impactan el componente edáfico del ambiente, la salud³², la infraestructura civil habitacional, y la de servicios públicos y las finanzas³³ de las zonas afectadas, las cuales en conjunto alteran la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de los habitantes.

En tanto dicho panorama es previsible, por cuanto con el incremento de la dinámica de las lluvias es de esperarse que se recrudezcan proporcionalmente sus efectos y sus manifestaciones, sobre todo en aquellos lugares que por sus condiciones topográficas, geológicas y de intervención antrópica son más susceptibles a este tipo de eventos, no se explica porque no se priorizan las acciones preventivas para enfrentar sus embates.

Con las características del cambio climático que se experimenta y vivencia en el Planeta, las autoridades a cargo del manejo de este tipo de situaciones tienen una mayor responsabilidad de propender por el conocimiento sobre las características naturales en detalle tanto del territorio bajo su jurisdicción como del ciclo mencionado, a través de las herramientas técnicas con las que hoy se cuenta para su monitoreo, seguimiento, evaluación y predicción.

Si bien, la actuación institucional obedece a una estructura reconocida y adoptada normativamente, que establece fuerza vinculante para las entidades que la conforman, la falta de coordinación interinstitucional, el exceso de confianza de las autoridades competentes en la dirección y coordinación del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias - SDPAE, frente a la reacción clara, oportuna (en tiempo real) y responsable de cada uno de los actores que componen este último, sumado a la vulnerabilidad de los elementos expuestos, la falta de monitoreo y seguimiento y la poca asimilación de las experiencias ya vividas en este campo y la demora en la reacción de actuación institucional, no permiten el conocimiento claro, específico, veraz y en tiempo real del comportamiento dinámico de los eventos identificados, conllevando a que las acciones y medidas recomendadas para la mitigación en un periodo de tiempo que

³² Según el último reporte al SIVIGILA (Sistema de Vigilancia en Salud Pública) durante los primeros 11 meses del 2010 se han registrado un poco más de millón de casos de infección respiratoria aguda en Bogotá consultados, lo que representa un incremento de casos del 15% con respecto al año 2009.

³³ La atención de las emergencias de la temporada invernal que se avecina le podría costar al Estado 823.151 millones de pesos. Así lo dió a conocer la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible -Asocars-. www.elpais.com.co/Colprensa - Martes marzo 15 de 2011.

dista del de su diseño y ejecución tengan que ser modificadas, mas exigentes y de mayor costo para lograr su objetivo.

Los aspectos mencionados conforman el conjunto de los mayores riesgos operacionales en el logro de los propósitos de la política y del plan de prevención que se concibieron para la totalidad de la ciudad y se encuentran vigentes en la ciudad.

Es mucho el camino por recorrer en la práctica en materia de prevención; los resultados evidencian que no se tiene en cuenta, ni se lleva a cabo la ejecución oportuna de las recomendaciones técnicas realizadas, para la mitigación de los eventos detectados por parte de los actores institucionales responsables del tema, en aras que los efectos desastrosos identificados y proyectados en los estudios especializados, sean efectivamente minimizados.

- ***Estudio de Caso Ilustrativo de Gestión de Riesgo en El Socorro III Sector***

Descripción del evento de remoción en masa y sus efectos en el área del barrio El Socorro III sector

- El área comprometida en el movimiento en masa del barrio Socorro III, se encuentra asentado en la Localidad Rafael Uribe Uribe, en un sector topográfico de ladera de pendiente moderada a alta
- En el movimiento en masa, que según los habitantes afectados tuvo una reactivación severa el día 2 de diciembre de 2010, se manifestaron daños estructurales en trece (13) viviendas de la parte más alta de la ladera y en el muro de contención localizado entre el sector bajo de estas viviendas y la parte alta de la urbanización La Vega de San Francisco
- La emergencia suscita preocupación a los habitantes de las 13 casas comprometidas en tanto los mismos son conscientes de la situación de riesgo en que se encuentran
- En la inspección visual se observó la afectación de la tercera parte de la longitud del muro de contención que fue construido con la ejecución de recursos del Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe, a través del Convenio No. 602 del 2007. Dicha afectación es visible en terreno por la ruptura y desplazamiento vertical, horizontal e inclinación de la estructura que fue construida por la administración distrital como medida de mitigación de la amenaza por remoción en masa
- El Fondo de Prevención y Atención de Emergencias reclasificó el sector como zona de alto riesgo no mitigable

- Se observó en dos de las 13 casas recomendadas por el FOPAE para evacuación, que las mismas están construidas por niveles, algunos de los cuales quedan ubicados como sótanos, es decir, más abajo del nivel de la vía y de la red de servicios de acueducto y alcantarillado, lo que implica según los técnicos de la EAAB-ESP, que de existir baños, duchas o algún tipo de uso que necesite agua, éstas tendrían mayores probabilidades de fugas que se infiltrarían, situación que constituye un factor de riesgo para la inestabilidad del terreno natural, en donde se asientan las casas afectadas.
- Los representantes del FOPAE manifestaron que se tienen indicios de fuga pero a la fecha de la visita, no se tenían identificadas y ubicadas las fuentes de origen de las mismas.

De la visita realizada al Socorro III sector y del análisis de la documentación suministrada por la administración distrital, se puede concluir que:

- Existen daños estructurales en el muro de contención, diseñado y construido para la mitigación de un movimiento de remoción en masa con recursos del Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe a través del Convenio No. 602 del 2007.
- La situación de inestabilidad del área del barrio El Socorro III en comento, fue identificada y clasificada por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá – DPAE como una zona de Amenaza Media y Riesgo Medio por procesos de remoción en masa en octubre de 2000, con el Concepto Técnico No. CT-3531 en el cual se recomienda *“...adelantar las medidas de protección entre las que se mencionaban la implementación de redes de acueducto y alcantarillado, para dar manejo adecuado a las aguas...”*.
- No obstante que desde el 2000 fue detectada la situación de amenaza y riesgo, en junio de 2006 la DPAE emitió Concepto Técnico No DI-2836 en el que recomendó en el menor tiempo posible *“...implementar las obras necesarias para reparación y/o mantenimiento del talud del costado sur del conjunto residencial “La Vega de San Francisco”, dado que de no ejecutarse acciones en el corto plazo sobre el talud, es posible que se generen nuevos procesos de inestabilidad que pueden llegar a afectar las viviendas ubicadas en la parte alta y baja del talud...”*, y haberse construido el muro de contención para mitigar la amenaza, el movimiento de masa se reactivó como consecuencia del inadecuado manejo de las aguas provocando no sólo el daño de la obra con la pérdida de su función de mitigación sino de las estructuras de las 13 casas afectadas.
- A pesar de conocerse la causa que eventualmente podía agravar la situación detectada desde 2000, como se evidencia en la recomendación del Concepto Técnico de la DPAE, en 2011 se ratifica que la activación del movimiento que condujo a los daños mencionados, fue precisamente la falta de manejo de las aguas.

- La situación anterior es de preocupación en tanto el origen del agua, causante del movimiento, a la fecha de la visita seguía siendo incierto.
- No se entiende por parte de este organismo de control como se diseña, construye y espera efectividad de una obra estructural de mitigación de un evento de remoción en masa del cual se desconoce el origen y características dinámicas de su causa.
- A criterio de la Dirección Sector Ambiente, la falta de manejo y atención a las recomendaciones emitidas en su momento por la DPAE por parte de los responsables de ejecutar las mismas, provocó como era de esperarse, la pérdida total de la estructura y de la función de mitigación para la que fue concebida.
- En ese orden de ideas la situación evidenciada no sólo en la visita sino en el contenido de los Conceptos Técnicos de la DPAE, eventualmente se pudo constituir como pérdida de la inversión realizada.
- La situación por la afectación del muro de contención se suma como un elemento adicional de riesgo para todo el sector construido y habitado ladera abajo desde el punto de ubicación del mismo.

3.2.2. Evaluación al Cumplimiento del Plan de Mejoramiento de Cerros Orientales

Con el fin de verificar el cumplimiento de las acciones y responsabilidades adquiridas en el Plan de Mejoramiento³⁴ suscrito con la Contraloría de Bogotá D.C., por las diferentes entidades del distrito³⁵ con injerencia en el manejo y conservación en los Cerros Orientales - Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se efectuó en la vigencia 2010, el seguimiento a las acciones de gestión que fueron derivadas de las evaluaciones anteriores, e identificadas por la administración Distrital, para subsanar las situaciones que aún seguían impactando y deteriorando esta área de la ciudad.

Como resultado del seguimiento al mencionado plan en el 2010, se evidenció entre otros aspectos que no se han logrado avances significativos, situación que eventualmente está asociada a la descoordinación interinstitucional. En efecto se pudo determinar que, no se han asumido las responsabilidades por cada una de las entidades que tienen a su cargo las funciones que en conjunto propenden por la protección de la reserva, situación que es claramente visible en la demora en

³⁴ Documento suscrito con la Contraloría de Bogotá D.C., como resultado 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" PAD 2010 Ciclo III.

³⁵ Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, Secretaría Distrital de Planeación - SDP, Secretaría Distrital de Gobierno - SDG, Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT y las Alcaldías Locales de Chapinero, Usaquén, Usme, San Cristóbal y Santa Fe.

las actuaciones administrativas, que conllevó al incremento del desarrollo de nuevas ocupaciones, como lo ha corroborado la Secretaría Distrital del Hábitat³⁶.

De igual forma, en el seguimiento se identificaron los siguientes beneficios de la gestión emprendidas por la administración, en cumplimiento de las acciones correctivas del plan de mejoramiento:

- La unificación de criterios en torno a la eventualidad de la expedición de licencias o permisos de urbanismo y construcción en la zona de reserva forestal.
- La creación del Comité Interinstitucional para la Coordinación de la Actuación Administrativa en el Manejo de los Cerros Orientales.
- La protección de 1.885 (ha) de los Cerros Orientales durante el año 2009 y 1.731 (ha) hasta agosto de 2010, mediante el monitoreo a través de 91 polígonos.
- Se impulsó la adopción de la “Política para el Manejo del Suelo de Protección” mediante el Decreto 462 de 2008.

Aún cuando se identificaron los beneficios anteriores, la gestión de la administración se sigue quedando rezagada frente a lo propuesto en el plan de mejoramiento, en tanto se evidenció que a pesar del reporte de avance de algunas acciones, las mismas ya culminaron el horizonte propuesto inicialmente por la administración para su ejecución. Lo anterior deja en evidencia que la planeación sigue teniendo deficiencias y las mismas se manifiestan a la hora de la ejecución de la gestión. Como es natural, ello no puede arrojar un panorama que está caracterizado, tanto por el avance continuo de las construcciones en los Cerros Orientales, como por la demora en la recuperación de las zonas motivo de las infracciones urbanísticas.

Lo dicho anteriormente puede ser claramente ilustrado con los resultados de la evaluación del avance de cada una de las acciones correctivas, a cargo de las entidades con injerencia en la solución de la problemática como se cita a continuación:

Secretaría Distrital de Gobierno - SDG: No obstante, el Plan de Mejoramiento tiene responsabilidad de “*Realizar la caracterización socioeconómica de la población afectada con las acciones de carácter administrativo...*” y como meta “*visitar el 100% de las ocupaciones en los cerros orientales, de las reportadas por la Secretaría Distrital del Hábitat –SDHT- en el período 2004 – 2008*”, se logró dar

³⁶ Informe Final de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - modalidad especial gestión adelantada por las autoridades distritales en el manejo de los cerros orientales de Bogotá, D.C. período auditado: junio de 2004 a junio de 2008.

soporte de 26 caracterizaciones socioeconómicas y según información evaluada con base en los soportes presentados por dicha entidad, se debió realizar la evaluación a 74 ocupaciones³⁷, que presentan ejecutoriada la orden de demolición distribuidas en las localidades que comparten el área de reserva así: Usaquén 16, Chapinero 13; Santa Fe 11; San Cristóbal 17 y Usme 17.

La situación descrita evidencia incumplimiento de la acción correctiva comprometida y su avance cualitativamente se puede asociar a una calificación de 0.55 puntos.

Alcaldía San Cristóbal: Con referencia a los compromisos en el Plan de Mejoramiento, de iniciar y dar trámite a las actuaciones administrativas por infracción al régimen de obras y urbanismo a los predios visitados e identificados con infracción urbanística; abrir las acciones correspondientes por infracción al régimen de obras, con respecto a las obras de construcción ejecutadas durante el período examinado y que a la fecha no ha sido objeto de apertura; dar impulso procesal a las actuaciones administrativas aperturadas y proferir la decisión de fondo que en derecho corresponda en el menor tiempo posible, acciones que tenían fecha de vencimiento 9 de marzo de 2011, no produjeron ninguna actuación administrativa e impulso procesal, no obstante existir 180 ocupaciones reportadas³⁸ por la SDHT en el año 2009, y 248 para el período comprendido entre 2006 y 2008, y a pesar que las mismas se encuentran caducas, en tanto éstas ya llevan más de tres años de haber generado el motivo del incumplimiento al régimen urbanístico, al tenor del Artículo 38, “*Caducidad respecto de las sanciones*”, del Código Contencioso Administrativo.

Lo anterior deja en evidencia la falta de gestión de la alcaldía, en tanto no concretó ni un solo proceso en el período comprendido entre el 2004 – 2010, razón por la cual estos hechos se enviaron como antecedente a la Personería de Bogotá D.C., para dar curso al proceso según competencia.

Alcaldía Santa Fe: Asumió como compromiso “*Dar impulso procesal a todas las actuaciones administrativas aperturadas y proferir la decisión de fondo que en derecho corresponda en el menor tiempo posible*”. A pesar de haberse realizado orden de demolición de 9 ocupaciones, las mismas no se ejecutaron en su totalidad.

En términos generales se evidenció que de las 65 actuaciones administrativas falladas, 13 se encontraban para demoler, 28 se tramitaron, conforme se constató de los expedientes que reposan en la Alcaldía Local perteneciente al período comprendido entre los años 2006 a 2010.

³⁷ Evaluación al Cumplimiento del Plan de Mejoramiento de Cerros Orientales SDP, SDHT, SDA, SDG Alcaldías Locales de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, Usme y San Cristóbal, Período Auditado Vigencia 2009 PAD 2010 Ciclo III

³⁸ Respuesta radicado N° 20110430041021, 02 de junio de 2011, FDL San Cristóbal.

Alcaldía Usaquén: Respecto a la acción correctiva *“Dar impulso procesal a todas las actuaciones administrativas aperturadas y proferir la decisión de fondo que en el derecho corresponda en el menor tiempo posible”*, se determinó que de un total de 1.503 expedientes aperturados desde el año 1998 hasta 2010, más del 50% de los mismos se encuentran en proceso de trámite, 178 no son de su competencia por ser parte del espacio público, 130 están en proceso de realizar visita técnica, solamente 12 están en proceso de demolición de los cuales solo uno posee fallo. Se evidencia que el proceso administrativo es tedioso y existen demasiados mecanismos jurídicos que retrasan el mismo, a tal punto que no se ha podido materializar demolición alguna por parte de esta alcaldía.

Alcaldía Usme: Si bien dentro del compromiso del Plan de Mejoramiento de realizar cronograma, para efectuar las visitas técnicas y materializar las demoliciones, se logró realizar 3 visitas y aún no se efectúa la materialización de las demoliciones, no obstante tenerse el presupuesto para su ejecución.

En cuanto al compromiso de dar impulso procesal a todas las actuaciones administrativas aperturadas, se determinó que de un total de 122 sólo se proferieron fallos en 2 casos, se dió impulso procesal a 14 y se notificó por edicto a 3. En ese contexto, se evidenció incumplimiento a la acción correctiva dentro del horizonte de ejecución identificado por la Alcaldía Local.

Alcaldía Chapinero: A pesar que en esta localidad existen reportes de más de 300 ocupaciones, los soportes entregados por la Administración que dan cuenta de sus actuaciones, no cubren esta cantidad.

Secretaría Distrital de Ambiente: De acuerdo con la acción correctiva *“Ejecutar, en coordinación con la CAR y otras entidades de la Administración Distrital, los siguientes proyectos orientados al desarrollo de acciones de protección y conservación de los Cerros Orientales”*, en desarrollo del Proyecto 296: *“Manejo de Ecosistemas y áreas protegidas del Distrito Capital”*, se pudo evidenciar que si bien se suscribieron cuatro convenios para subsanar ésta acción, 3 de ellos se encuentran en ejecución: 036, 090 y 042 de 2008; en cuanto al Convenio 037 de 2008, éste aún no se ha liquidado por falta de presentación por parte de la CAR. De la evaluación efectuada se determinó un avance físico de tan sólo el 50%, una vez culminado el horizonte propuesto para su ejecución.

A la luz de los hechos y no obstante haberse cumplido 35 años de la declaratoria como Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y haber logrado algunos avances en su protección, se siguen presentando modificaciones en el uso del suelo, como resultado de procesos informales y tradicionales de ocupación y construcción, dando como resultado que la apropiación territorial en la zona no

ha tenido tregua.

Los resultados de las evaluaciones de la Contraloría dan cuenta que hasta la fecha no se le ha dado la importancia que merecen los Cerros Orientales en su connotación de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, y la falta de control, seguimiento y manejo oportuno por parte de la Administración Distrital, han coadyuvado a generar el incremento de su deterioro, alteración y degradación por causa, entre otros aspectos, de los procesos de urbanización “*legales*” y de ocupaciones.

3.2.3. Control del Manejo Integral de Algunos Residuos Peligrosos en Bogotá

En desarrollo del PAD 2011- Ciclo I, se ejecutó la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial, la cual valoró la eficiencia de las actividades de control, seguimiento y evaluación efectuadas durante la vigencia fiscal 2008-2010 por la SDA, y que representan el manejo integral de los 6 primeros grupos de residuos que componen el Tipo 0 de la clasificación de Residuos según la National Fire Protection Association - NFPA³⁹.

Por sus características, los aceites usados están automáticamente clasificados como un “*residuo peligroso*”, al igual que los ligados al proceso como filtros, estopas, aserrín y demás materiales impregnados. Estos residuos causan diversas afectaciones a la salud y al medio ambiente.

Además de contener aditivos muy peligrosos y tóxicos durante su uso, los aceites incorporan a su composición gran cantidad de sustancias peligrosas para nuestra salud como son las partículas metálicas ocasionadas por el desgaste de piezas. Por otra parte, debido a la combustión de motores y por el calentamiento derivado de la fricción entre piezas de maquinaria, se pueden generar una serie de humos y gases.

Teniendo en cuenta lo señalado es importante su debida manipulación, transvasado, recolección, almacenamiento, tratamiento y uso, conforme a la legislación que regula el tema, labor que le corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA.

La SDA, a través de la Dirección Control Ambiental - Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo, efectúa el control y vigilancia de los aceites usados en la

³⁹ Dicha clasificación es equivalente a los grupos Y8: “Desechos de aceites minerales no aptos para el uso a que estaban destinados” y Y9 “Mezclas y emulsiones de desechos de aceite y agua o de hidrocarburos y agua” del Decreto Nacional 4741 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.

ciudad conforme a lo estipulado en los Art.s 19 y 20 de la Resolución 1188 de 2003, *“Por la cual se adopta el manual de normas y procedimientos para la gestión de aceites usados en el Distrito Capital”* y, adicionalmente impone las sanciones pertinentes de conformidad con el Art. 18 de dicha resolución y la Ley 1333 de 2009, *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*.

Conforme a lo mencionado es vital una acción de control permanente y oportuno sobre cada uno de los actores de la cadena por cuanto una mala gestión como su eliminación por vertido en la red de alcantarillado de la ciudad o la incineración incontrolada, origina graves problemas de contaminación en el aire, agua, suelo y la salud humana.

La evaluación efectuada por la Contraloría de Bogotá D.C., evidenció el inadecuado manejo de los aceites usados y la falta de evaluación y seguimiento, control y vigilancia, constituyendo a este grupo de residuos como factor contaminante que, por su dispersión, volumen y naturaleza, resultan peligrosos para el ambiente y la salud.

Es preciso anotar que el inapropiado manejo de los aceites lubricantes usados⁴⁰ los convierte en una fuente de contaminación de los cuerpos de agua superficiales y mantos acuíferos.

La situación antes anotada se derivó porque las acciones de control no son las más eficientes y oportunas; existe un inadecuado manejo documental y de archivo de los procesos administrativos y técnicos determinados para el tema; adicionalmente el desconocimiento como referente del verdadero universo de locales, establecimientos, lugares y sitios dedicados al cambio de aceite, muchos de los cuales funcionan de manera ilegal y bajo una situación de clandestinidad, no permiten el logro de la verificación plena del manejo integral de estos residuos.

A lo anterior se suma, el incumplimiento de las normas atinentes al tema evaluado, la falta de requerimientos, de sanciones o medidas preventivas frente a tales situaciones, a pesar que los conceptos técnicos efectuados puntualizan la desatención de las mismas por parte de los acopiadores primarios, los movilizadores y aquellas empresas licenciadas para la transformación.

Algunas de las situaciones que conllevan a que los controles no puedan ser estrictos, con lo cual se facilita el incumplimiento de la normatividad vigente, son:

⁴⁰ Centro Guatemalteco de Producción Mas Limpia, Reporte Nacional de Manejo de Residuos en Guatemala, Residuo: Aceites Usados de Motor e Hidroneumáticos Guatemala, octubre del 2004

- No todos los acopiadores primarios están debidamente inscritos ante la Secretaría Distrital de Ambiente para ejecutar dicha labor.
- No todos los generadores de residuos o desechos peligrosos han solicitado su inscripción para el respectivo registro ante el IDEAM.
- Hay desconocimiento por parte de los usuarios de la cadena de gestión, de las exigencias legales para el manejo de aceites usados y otros residuos peligrosos asociados como filtros, baterías y estopas.
- Varios de los establecimientos visitados carecen de un plan de contingencia frente a incendios, fugas, derrames y demás situaciones.
- La capacitación para el manejo de aceites no es periódica y en varias ocasiones se desconoce su obligatoriedad.

Frente al tema de Residuos Peligrosos y especialmente de aquellos pertenecientes a los Grupos Y8 y Y9⁴¹, la SDA está trabajando conforme a la política de manejo de residuos peligrosos del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT del año 2005.

3.2.4 Evaluación al Cobro Tarifario de los Derechos Causados por el Trámite para el Otorgamiento, la Renovación, la Modificación y el Seguimiento de las Licencias Ambientales Concedidas por la Secretaría Distrital de Ambiente

Con el fin de evaluar la eficiencia y efectividad de las actividades de cobro tarifario de los derechos causados en los tramites efectuados por los usuarios ante la SDA, en el período comprendido entre el 2003 al 2010, como parte del proceso de otorgamiento, renovación, modificación y seguimiento de las licencias ambientales y los planes de manejo ambiental de todas las actividades, que impactan el ambiente y los recursos naturales dentro del perímetro urbano de la ciudad, en concordancia con los procesos y procedimientos del Sistema de Control Interno del área evaluada de la SDA y la normatividad ambiental vigente y aplicable, en el marco del PAD 2011- Ciclo II, se practicó la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial sobre la Evaluación al Cobro Tarifario de los Derechos Causados por el Trámite para el Otorgamiento, la Renovación, la Modificación y el Seguimiento de las Licencias Ambientales Concedidas por la Autoridad Ambiental, cuyos resultados evidenciaron lo siguiente:

La Secretaría Distrital de Ambiente –SDA, con el fin de dar cumplimiento a la aplicabilidad de la Ley 633 de 2000, expidió la Resolución No. 310 de 2003, derogada por la Resolución No. 2173 de 2003, actualmente vigente y aplicable al

⁴¹ Y8: “Desechos de aceites minerales no aptos para el uso a que estaban destinados” y Y9 “Mezclas y emulsiones de desechos de aceite y agua o de hidrocarburos y agua” del Decreto Nacional 4741 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.

actuar de la entidad, en lo relacionado con el cobro tarifario de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental.

En la muestra de expedientes revisados se determinó el incumplimiento de las normas atinentes al tema evaluado. Este Órgano de Control evidenció la falta de cobro por el servicio de seguimiento y parcialmente por el servicio de evaluación. Este último debido a que si bien es cierto se realizó pagos por este concepto, no correspondían al valor que debió cancelar el usuario por dicho servicio.

Por el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento, la entidad a través de la Secretaría Distrital de Hacienda recaudó recursos por un valor de \$293.366.008, durante las vigencias 2007 al 2010. Sin embargo, al emplear la fórmula utilizada por la Autoridad Ambiental para la liquidación del cobro por servicios de evaluación para el otorgamiento de la licencia ambiental y seguimiento a Planes de Manejo Ambiental y entregada por la misma, variando el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente-SMMLV, se encontró en la muestra seleccionada un valor dejado de recaudar de \$605.911.255, por la no aplicación de la única herramienta jurídica disponible en la entidad como es la Resolución No. 2173 de 2003. Por lo tanto, dejó de percibir recursos que debieron ser utilizados para sufragar los costos de evaluación, seguimiento y control en que incurre la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA, por la prestación de este servicio, (como lo establece el Art. 96 de la Ley 633 de 2000).

Los factores que conllevan a que los controles no sean estrictos, con lo cual se facilita el incumplimiento de la normatividad vigente, son:

- Los usuarios no reportan el valor real del proyecto, conforme a lo establecido en el Art. quinto de la Resolución No. 2173 de 2003.
- Los valores cancelados por los usuarios, por los servicios de evaluación y seguimiento, no corresponden al realizar el cálculo con la fórmula establecida por la SDA, para la autoliquidación.
- La SDA no solicita el reajuste de la autoliquidación cuando ésta no corresponde al valor del proyecto.
- No se evidenció el pago por el servicio de seguimiento.

Como resultado de lo anterior, se determina que las acciones de control no son eficientes y oportunas; sumado a que existe un inadecuado manejo documental y de archivo que entraba los procesos administrativos y técnicos. Así mismo, los profesionales responsables de la función de evaluación y seguimiento, no realizaron la verificación de los pagos efectuados por los usuarios, de acuerdo con

los estudios que soportan el otorgamiento de las respectivas Licencias Ambientales y establecimiento de los Planes de Manejo Ambiental.

Es de anotar que las Licencias Ambientales son las autorizaciones que otorgan las Autoridades Ambientales competentes para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, la cual está sujeta al cumplimiento por parte del beneficiario de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada⁴² y el Plan de Manejo Ambiental es el documento que producto de una evaluación ambiental establece, de manera detallada, las acciones que se implementarán para prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales negativos que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad⁴³.

De acuerdo con lo anterior, la Ley 633 de 2000 estableció que *“Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la Ley y los reglamentos”*. En consecuencia, la SDA fijó las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental mediante las Resoluciones 310 y 2173 de 2003.

Conclusiones

Las acciones de la gestión del riesgo en Bogotá, se están limitando en lo correctivo y lo reactivo, situación contraria al deber ser de la misma cual es la de propender principalmente por incrementar todos los aspectos de la prevención en cada uno de los escenarios, y evitar la creciente acumulación del riesgo en el territorio.

La relación costo beneficio de los resultados de gestión de 2010 del FOPAE como bien lo registra e ilustra el informe de gestión de la entidad del 2010 *“...se identifica plenamente en el posicionamiento del tema de la prevención en el imaginario colectivo...”* (Negrilla fuera de texto) pero se queda allí “en el imaginario” ante el panorama conformado por la necesidad, expectativas y prioridad reales de amenaza y riesgo que hoy enfrenta la ciudad.

⁴² Ley 99 de 1993.

⁴³ Ibídem.

Este Ente de Control concluye que no se puede declarar a Bogotá como una ciudad responsable ante la prevención; el riesgo y las emergencias suscitadas como efecto de la ola invernal del 2010 eventualmente seguirán afectando a la población y a su entorno.

Aún no existe la debida articulación entre las entidades a cargo del manejo del área de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, resultando insuficiente los esfuerzos institucionales individuales que propenden por proteger la zona, aún conociendo los reportes de las ocupaciones ilegales que se han encontrado en los diferentes polígonos de control por parte de la SDHT, y los resultados de la concepción y ejecución de la gestión institucional desarrollada, con miras a contrarrestar las actividades de desarrollo urbanístico en el área de reserva, no tiene en cuenta ni se compadece con la importancia ecológica y ambiental que representa dicha zona.

Aunque se ha avanzado con la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP y la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT en la coordinación de lineamientos para el manejo de residuos en general a abril de 2011, la SDA no contaba con un documento que mostrara la adopción de una Política Pública Distrital sobre el tema de Residuos Peligros entre los que se encuentren los grupos Y8 y Y9. No obstante, la SDA para adelantar la gestión relacionada con los aceites usados, a nivel normativo expidió la Resolución 1188 de 2003.

De otra parte, la SDA como Autoridad Ambiental, no adelantó actividades tendientes a dar cumplimiento tanto en lo establecido en las normas relacionadas con el cobro tarifario de Licencias Ambientales y Planes de Manejo Ambiental, ni en lo señalado en su Proceso Misional de Evaluación, Control y Seguimiento el cual *“Tiene como objetivo realizar la evaluación, seguimiento y control ambiental a los factores que generen o puedan generar deterioro ambiental para el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales de acuerdo con la normatividad ambiental vigente”*.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

COMPONENTE ATMOSFÉRICO



Presencia de smog como indicador de contaminación del Aire

Fotos: Contraloría de Bogotá D.C.

3.3. COMPONENTE ATMOSFÉRICO

El aire esta constituido por nitrógeno (N_2) oxígeno (O_2) y vapor de agua principalmente, en menores proporciones se encuentran otros compuestos como el Dióxido de carbono (CO_2) entre otros. La contaminación atmosférica es el fenómeno de acumulación de contaminantes en el aire que resultan perjudiciales para el entorno⁴⁴. Los contaminantes emitidos al aire son el producto de las actividades humanas y de los fenómenos naturales, que combinados causan efectos adversos al medio ambiente y a la salud del hombre.

Los grandes avances en la industria que ha alcanzado la humanidad, han traído como consecuencia impactos negativos para la atmósfera, alterando su composición introduciendo a esta compuestos altamente contaminantes como lo son: el dióxido de azufre (SO_2) monóxido de carbono (CO) óxidos de nitrógeno (NO_x) y material particulado (PST, PM_{10} y $PM_{2.5}$).

La SDA, como Autoridad Ambiental, adelanta acciones para el control de emisión de gases a la atmósfera basados en los estándares mínimos exigidos en la normatividad. Para tal fin, el control y monitoreo de la calidad del aire, se realiza mediante la Red de Monitoreo y Calidad del Aire en Bogotá RMCAB⁴⁵, que para el año 2010 aumentó en la cantidad el número de estaciones de medición a 16⁴⁶, las cuales miden los siguientes parámetros: PST, $PM_{2.5}$, PM_{10} , CO , NO_2 , SO_2 , O_3 , precipitación, dirección y velocidad del viento, temperatura, radiación solar, humedad.⁴⁷

3.3.1 Efectos causados en la salud como consecuencia de la contaminación del aire en la ciudadanía capitalina

La contaminación del aire puede definirse como la presencia en la atmósfera de una o varias sustancias en cantidad suficiente para producir alteraciones en la salud, y puede causar trastornos como ardor en los ojos y en la nariz, irritación y picazón de la garganta y problemas respiratorios, alterando la calidad de vida de la población. La variación de éste componente se manifiesta por los denominados contaminantes criterio, como lo son: agentes suspendidos, partículas orgánicas, gases, humus, microorganismos, virus, hongos, toda clase de alergenicos, humedad, y sustancias volátiles nocivas para la salud.

⁴⁴ Resolución 610 del 2010

⁴⁵ La Red de Calidad de Aire (RMCAB) permite el acopio de información para la toma de decisiones en materia de políticas de control de la contaminación atmosférica y la evaluación del impacto de la misma. Además, permite informar a los ciudadanos sobre los niveles de contaminación del aire en los distintos sectores de la ciudad.

⁴⁶ Observatorio Ambiental de Bogotá-SDA.

⁴⁷ Red de monitoreo de calidad de aire de Bogotá, Secretaría Distrital de Ambiente.

En el Distrito Capital, la calidad del aire se ve deteriorada por la emisión de material particulado y óxidos de nitrógeno generados tanto por las fuentes móviles (automóviles) como por las fuentes fijas (industria), por encima de los rangos permitidos por la normatividad ambiental, cual es la Resolución 610 de 2010 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT).

La variable ambiental es uno de los factores determinantes en el proceso salud – enfermedad, siendo la contaminación del aire un factor asociado al desarrollo de enfermedades respiratorias en el Distrito Capital, que en combinación con otros agentes como la desnutrición, la contaminación intra domiciliar por tabaquismo pasivo, las deficientes condiciones higiénicas, la falta de vacunación y el clima, entre otras, produce un aumento de las enfermedades respiratorias.

La Secretaría Distrital de Salud (SDS), registra las enfermedades respiratorias de mayor frecuencia en los casos de morbilidad infantil, y los grupos de edad mas afectado, como es el caso de la población de niños menores de 5 años representado en 36.76% en el año 2009 y 35.5% en el año 2010⁴⁸ como lo muestra el Cuadro 2.

CUADRO 2
CASOS DE MORBILIDAD NOTIFICADOS DE ENFERMEDAD RESPIRATORIA AGUDA EN
TODOS LOS GRUPOS DE EDAD EN BOGOTÁ, 2009 – 2010.

GRUPO DE EDAD	2009		2010	
	TOTAL	%	TOTAL	%
Menores de 1 año	151.450	13,08	155.669	12,3
1 a 4 Años	274.266	23,68	293.773	23,2
5 a 14 Años	205.900	17,78	199.585	15,8
15 a 44 Años	345.388	29,83	398.545	31,5
GRUPO DE EDAD	2009		2010	
	TOTAL	%	TOTAL	%
Mayores de 65 Años	54.621	4,72	71.040	5,6
TOTAL	1.158.034	100	1.265.848	100

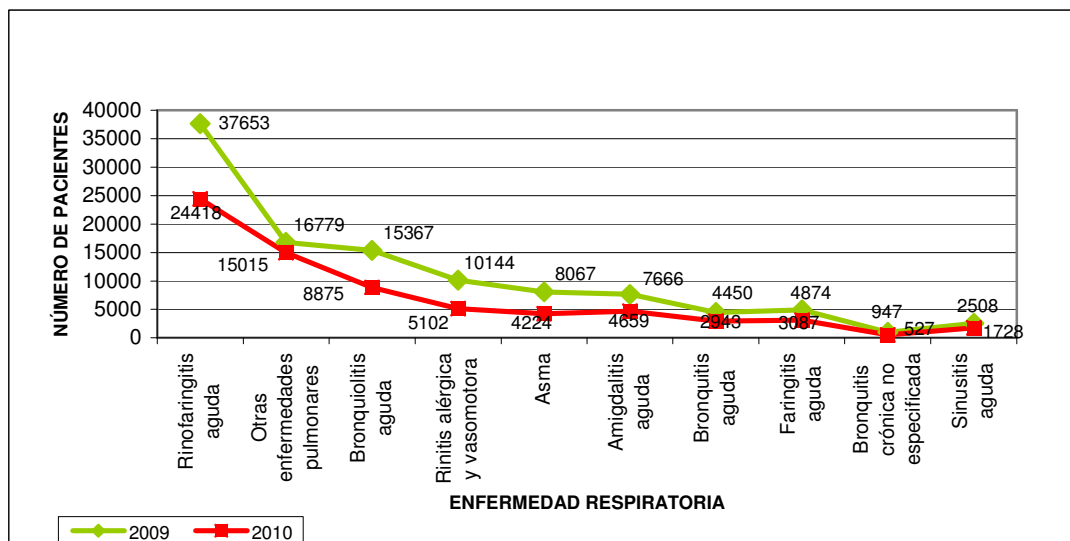
Fuente: SIVIGILA D.C. SDS Radicado No.97583 del 13 de Julio 2011.

En el Distrito Capital para el periodo 2009 – 2010, la enfermedad respiratoria que presentó mayor número de individuos atendidos fue la rinofaringitis aguda, usualmente llamada resfriado o gripe, la cual se conoce como principal causa los virus en el ambiente; para el mismo período, se reportan otras enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (EPOC) como las de mayor número de casos atendidos. En la Gráfica 9, se muestran las 10 enfermedades más frecuentes

⁴⁸ SIVIGILA D.C. oficio respuesta SDS. Radicado No.97583 del 13 de Julio 2011

relacionadas con la contaminación del aire en pacientes atendidos en los años 2009 y 2010 por la Red Hospitalaria Distrital.

GRÁFICA 9
ENFERMEDADES RESPIRATORIAS EN EL D.C. 2009 - 2010



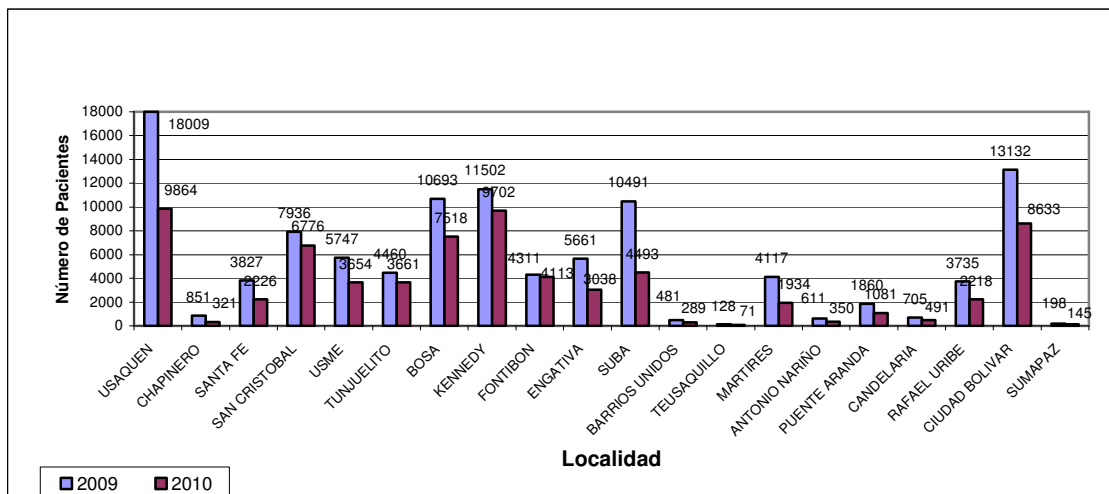
Fuente: Base de datos RIPS 2009-2010 (parcial) SDS, y Contraloría de Bogotá 2011.

Para el año 2010 el panorama fue muy diferente al 2009; las enfermedades por rinofaringitis aguda, y EPOC, presentan una disminución en los casos registrados, al pasar de 37.653 a 24.418 pacientes atendidos. Es pertinente resaltar la reducción que se presentó en el número de individuos atendidos por las demás enfermedades respiratorias en el año 2010, con un reporte de 70.578 casos, comparados con los 108.455 casos en el año 2009 presentándose un descenso del 16.04%.⁴⁹

El comportamiento de las enfermedades respiratorias en el Distrito Capital no es el mismo para cada localidad, como se muestra en el Gráfica 10.

⁴⁹ Base de datos RIPS 2009-2010 (parcial) SDS.

GRÁFICA 10
ENFERMEDADES RESPIRATORIAS POR LOCALIDAD 2009-2010



Fuente: Base de datos RIPS 2009-2010 (parcial) SDS, y Contraloría de Bogotá 2011

Comparando el reporte del año 2009, el registro en los casos atendidos por enfermedades respiratorias en el año 2010, muestra un comportamiento de reducción en toda la ciudad, no obstante el incremento de dichos eventos al final del período debido a la temporada invernal y causadas en su mayoría por presencia de virus, que afectaron principalmente a la población infantil y los adultos mayores, en comparación con lo registrado en el año 2009. Las localidades como Chapinero, Suba y Los Mártires presentan una disminución en el reporte de casos superior al 50%⁵⁰.

De igual manera, es importante resaltar que en el año 2010, no se reportó el aumento de enfermedades respiratorias en ninguna localidad del Distrito Capital, en comparación al 2009, contrariamente del reporte de la temporada invernal más fuerte que sufrió la ciudad y el país en los últimos años a finales del año 2010, situación que está asociada a las acciones de los programas desarrollados por la administración distrital, como lo son campañas de vacunación contra la influenza, vacuna contra la neumonía y contra el sarampión, la campaña el Monóxido de Carbono Mata, programa de espacios libres de humo desarrollados por la SDS⁵¹, y el programa de reducción de contaminantes en fuentes fijas y móviles de la SDA⁵².

Para el periodo de estudio, el reporte de enfermedades respiratorias, muestra un proceder similar en los dos años, en donde las localidades de Usaquén, Kennedy, Ciudad Bolívar y Suba, las tres últimas debido al alto número de habitantes

⁵⁰ Base de datos RIPS 2009-2010 SDS.

⁵¹ <http://www.saludcapital.gov.co/Style%20Library/default.aspx>

⁵² Plan Decenal de Descontaminación del Aire para Bogotá. SDA 2010

radicados en ellas, contrario a otras localidades en las cuales el reporte no representa un valor significativo, como lo son Teusaquillo, Antonio Nariño, Barrios Unidos y Sumapaz.

Para el año 2010 el reporte de enfermedades respiratorias, mostró un proceder similar al presentado el año inmediatamente anterior, donde las localidades de Usaquén, Kennedy, Ciudad Bolívar y Suba, siguen siendo las que registran un número mayor de casos atendidos, contrario a otras localidades en las cuales el reporte no representa un valor significativo, como lo son en Sumapaz, Chapinero, Antonio Nariño y Barrios Unidos.

Los efectos de la contaminación atmosférica en la salud están ampliamente documentados dentro de la formulación del Plan Decenal de Descontaminación del Aire para Bogotá (PDDAB). La reducción de la contaminación propuesta en dicho plan, representaría una disminución cercana a las 27.500 hospitalizaciones por causas respiratorias en niños, 74.200 atenciones en salas de Enfermedades Respiratorias Agudas –ERA- y alrededor de 5.500 casos evitados en Unidades de Cuidados Intensivos. Adicionalmente, 1.500 casos potencialmente evitables de mortalidad en niños. En adultos (población mayor a 30 años de edad), los beneficios de la implementación del plan representan alrededor de 13.700 muertes evitadas, más de 41.900 casos de atención en urgencias evitados y alrededor de 10.900 casos evitados en admisiones hospitalarias por causas respiratorias. Los costos evitados en morbilidad se estiman en 472.000 millones de pesos aproximadamente, mientras que los costos evitados en mortalidad son superiores a 15 billones de pesos. El beneficio económico por mejoras en la salud derivado de la implementación del plan se estima en 15.8 billones de pesos⁵³.

Conclusión

La variabilidad de la manifestación de las enfermedades respiratorias en las diferentes localidades es debido a que la contaminación atmosférica varía de una localidad a otra, dependiendo de la cantidad de fuentes de emisión, presencia o no de corrientes de aire, temperatura ambiente, época de lluvias o temporada seca, tiempo de exposición, además del estado morfológico y funcional de los habitantes del Distrito Capital, como lo es el caso de los niños menores de 5 años y adultos mayores.

⁵³ SDA informe de gestión 2008-2010 febrero 2011.

COMPONENTE BIÓTICO



3.4 COMPONENTE BIÓTICO

Biodiversidad: “...es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”⁵⁴.

La Ley 165 de 1994 aprueba el “*Convenio sobre la Diversidad Biológica*”, cuyos objetivos son: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a ellos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, mediante una financiación apropiada.

Conforme a dicha ley, en Colombia a partir de 1995, y con el fin de poner en práctica los compromisos adquiridos en dicho convenio, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, formuló la Política Nacional de Biodiversidad bajo tres ejes centrales: Conocimiento, Conservación y uso Sostenible de la biodiversidad. Posteriormente a comienzos del año 2003, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAvH), elaboró los estudios previos sobre el estado de la biodiversidad en Colombia, el cual proyectó los lineamientos preliminares para consolidar un sistema de monitoreo de la biodiversidad nacional.

La Política Nacional de Biodiversidad fue aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en 1995, teniendo como fundamento los siguientes principios:

- Biodiversidad es patrimonio de la Nación y tiene un valor estratégico para el desarrollo presente y futuro de Colombia.
- La diversidad biológica tiene componentes tangibles a nivel de moléculas, genes y poblaciones, especies y comunidades, ecosistemas y paisajes.
- Entre los componentes intangibles están los conocimientos, innovaciones y prácticas culturales asociadas.
- La biodiversidad tiene un carácter dinámico en el tiempo y el espacio, y se deben preservar sus componentes y procesos evolutivos.

⁵⁴ Convenio sobre la Diversidad Biológica 1992

Colombia tiene una extensión continental de 114'174.800 hectáreas (ha), que representan 0,7% de la superficie continental mundial y en esta área, se encuentra el 10% de la biodiversidad mundial, cifra que hace de Colombia un país, *megadiverso*. Sobre esta extensión territorial existen 53.200.000 ha de bosques naturales y 21.6 millones por otros tipos de vegetación en áreas de sabanas, zonas áridas y humedales⁵⁵. *"(...) La gran biodiversidad biogeográfica y ecológica de Colombia, así como la gran riqueza de especies de muchas comunidades bióticas, permiten suponer razonablemente que este país pueda contener una diversidad de especies entre las más altas del planeta."*⁵⁶.

- **Política para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital.**

La biodiversidad en el Distrito Capital, esta constituida por espacios y elementos territoriales que soportan procesos ecológicos y dinámicas ambientales. Ésta estructura ecológica se caracteriza por la presencia de páramos, bosques, cultivos y cerros con gran diversidad forestal, y la articulación de estos en corredores ecológicos inmensamente importantes dentro y en los alrededores del Distrito Capital.

Bogotá Distrito Capital, con una extensión de 163.660,94 ha (23,41% área urbana y 76,59% área rural), posee una diversidad de ecosistemas que asciende a más de 90 tipos rurales y a más de 400 unidades ambientales urbanas donde habitan más de 600 especies de flora y más de 200 especies de fauna.

En el contexto de la política nacional de biodiversidad, la SDA, en el desarrollo del contrato de Asociación No 01141 de 2009⁵⁷, adelantó la formulación participativa de la política para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital, y el plan de acción que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida y al uso equitativo de los beneficios concedidos de sus componentes.

De acuerdo con los inventarios recopilados por la SDA⁵⁸, la fauna urbana está conformada por 4 especies de anfibios, 4 de reptiles, 153 de aves, 12-18 mamíferos, 5 peces y más de 81 familias de invertebrados.

La flora en el Distrito, está representada por la presencia de páramos, pastos, bosque alto andino reflejada en los cerros orientales y humedales de bosque bajo

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ Política para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital, SDA y Conservación Internacional 2010

⁵⁸ SDA Radicación #2011EE92379 del 29 de julio 2011.

andino,⁵⁹ en general se caracteriza por una vegetación alta y cerrada con bosques de encenillo y otras especies como pegamoscos, gaque, canelo espino, arrayan y uva; adicionalmente en el interior de la ciudad se presenta una gama de especies concernientes al arbolado urbano, conformado por diez (10) de ellas en donde la más abundante es el sauco (*Sambucus nigra*), entre otras individuos tenemos acacias, eucalipto y ciprés, como la acacia negra (*Acacia decurrens*) y al jazmín del cabo (*Pittosporum undulatum*).

3.4.1 Conservación de los recursos fauna y flora mediante la protección, recuperación y manejo de humedales en el Distrito Capital

El Plan de Ordenamiento Territorial POT, reconoce los humedales como parte del Sistema de Áreas Protegidas, definido como un conjunto de espacios de valor singular, cuya conservación es imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución cultural del Distrito. Este sistema es componente constitutivo de la Estructura Ecológica Principal, como red de espacios y corredores que sustentan la biodiversidad y los procesos ecológicos del territorio⁶⁰.

Por las funciones como reguladores hídricos que ejercen los humedales en el mantenimiento del equilibrio ecológico y ambiental, al ser hábitat de muchas especies de fauna y flora, y elementos vitales en la estructura ecosistémica del Distrito, mediante el Decreto 624 de 2007 se adoptó la Política de Humedales del Distrito Capital en el marco de la Política Nacional para Humedales Interiores.

Consciente de la importancia ambiental que representan estos ecosistemas, la Contraloría de Bogotá en el marco del Plan de Auditoria Distrital PAD 2010 (ciclos I y II), adelantó dos Auditorias gubernamentales con enfoque integral modalidad especial transversal, al manejo, control, seguimiento y protección de los parques ecológicos de humedal de las zonas norte y sur respectivamente, de Bogotá D.C., en las cuales se reconocen algunos aspectos positivos para su conservación como resultado de la gestión distrital, los cuales se evidencian por las condiciones físicas y biológicas de dichos ecosistemas.

No obstante lo anterior, en los mencionados informes de auditoria se consigna que aún subsisten factores de carácter técnico y administrativo, que están afectando directamente las condiciones óptimas y de conservación de los humedales. Tales factores se evidencian en la carencia del desarrollo de los Planes de Manejo

⁵⁹ Política para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital – SDA 2010

⁶⁰ Decreto 190 de 2004 (Art. 79, 80 y 81) DNP y Alcaldía de Bogotá 2004.

Ambiental - PMA, situación que debe ser corregida en conformidad con el plan de inversión.

En el Tabla 2 se identifica el número de especies inventariadas, por la SDA en algunos humedales del Distrito, lo cual confirma que estos ecosistemas son importantes refugios de la biodiversidad capitalina.

TABLA 2
NÚMERO DE ESPECIES DE FLORA Y FAUNA

Humedal	FLORA		FAUNA				
	Terrestre	Acuática	Aves	Mamíferos	Anfibios	Reptiles	Invertebrados
Techo	22		41	4	3	10	7
Tibanica	34	17	27	9		5	17
La Vaca	21		8	1	1		
Juan Amarillo	75	50	55	6			52
Córdoba	15		2	3			
Capellanía	12	29					
El Burro	35		36	4	1	1	15

Fuente: SDA Radicación #2011EE92379 del 29 de julio 2011 - Contraloría de Bogotá D.C. 2011

En los humedales, La Conejera y Córdoba, ubicados en la localidad de Suba, la SDA señala la existencia de más de 100 especies, lo cual indica que *“Lo anterior es de especial importancia, si se tiene en cuenta que estos ecosistemas se encuentran al interior de la ciudad y por lo tanto están sujetos a todas las presiones propias del desarrollo urbanístico⁶¹”*.

Como especies importantes de aves, se cita⁶² el cucarachero de pantano, la monjita bogotana, la tingua moteada, la tingua bogotana, mamíferos como el curí y reptiles como la culebra sabanera. Entre las especies migratorias que visitan de octubre a marzo estos ecosistemas señala que *“tenemos aves como los chorlitos, los patos canadienses, las reinitas y los cardenales⁶³”*.

Igualmente se encuentran inventarios de las especies Capitán Grande (*Eremophilus mutisii*) Guapuchos y Capitanes enanos en el humedal Santa María del Lago⁶⁴.

- **Parque Ecológico Humedal El Salitre**

⁶¹ Secretaría Distrital de Ambiente. Oficio 2009EE9785 del 25 de febrero de 2009

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem

⁶⁴ Atlas Ambiental de Bogotá D.C. SDA 2007.

Estudios realizados por la Asociación Akuaippa, demostraron que el cuerpo de agua de la zona inundable El Salitre, es un área que posee especies de flora, y de fauna como reptiles, anfibios, peces y aves, tanto residentes como migratorias, típicas de las existentes en los parques de humedal del Distrito Capital.

Los monitoreos realizados en la zona inundable El Salitre, resaltaron la presencia de aves residentes y migratorias, así como también el registro de polluelos y nidadas, dando sospechas de que éstas usan el lugar como hábitat principalmente para reproducirse, alimentarse y otras actividades como el descanso, identificándose así dicha zona, como un hábitat apropiado para las aves⁶⁵.

En la Tabla 3 se muestran los grupos de aves encontrados en la zona inundable El Salitre y su estado actual.

TABLA 3
ESTADO ACTUAL DE LA AVIFAUNA EN LA ZONA INUNDABLE EL SALITRE.

TOTAL	AVES ACUÁTICAS	AVES MIGRATORIAS	MIGRATORIAS ACUÁTICAS	ESPECIES IMPORTANTES*	ESPECIES ENDÉMICAS**
54	12	21	3	5	1

FUENTE: Estado Actual de la Avifauna en la zona inundable el Salitre ABO 2011. *Especies en vía de extinción. ** Especie propia y exclusiva de una zona determinada

La existencia de aves migratorias se observa en los meses de septiembre y abril, lo que indica que la zona inundable El Salitre, como otros humedales de Bogotá, son un punto de parada en su recorrido de invernado hacia el lugar de reproducción en Norteamérica.

El estudio realizado en la zona inundable El Salitre, reportó la existencia de veintiún (21) familias y cuarenta y dos (42) especies de aves como lo muestra el Cuadro 3, una de ellas en estado vulnerable (Pibi Boreal) siendo esta migratoria boreal,⁶⁶ lo que quiere decir que esta amenazada porque enfrenta un riesgo de extinción o deterioro poblacional.

CUADRO 3
FAMILIA Y ESPECIES DE AVES ENCONTRADAS EN EL HUMEDAL EL SALITRE

NUMERO DE AVES		ESTADO
Migratorias	17	4 migratorias locales
		1 migratoria austral
		10 migratorias boreales
		1 migratoria latitudinal
Residentes	25	2 endémicas

Fuente: Estado Actual de la avifauna en la zona inundable El Salitre. SDA, ABO. 2011

⁶⁵ Monitoreo de Fauna y Flora de la Zona Inundable El Salitre Bogota D.C. Asociación Akuaippa 2010.

⁶⁶ Ibidem.

En la zona inundable El Salitre se encontró otro tipo de fauna característica de los ecosistemas propios de humedal, como vertebrados, invertebrados, insectos y arácnidos, que muestra el Cuadro 4.

CUADRO 4
OTRA FAUNA ASOCIADA AL ÁREA INUNDABLE EL SALITRE

INVERTEBRADOS	ESTADO
Insectos	5 ordenes
Arácnidos	1 especie
Caracoles	2 especies
VERTEBRADOS	
Peces	2 especies, guapucha en estado de amenaza y es endémica.
Rana	1 especie del genero Dendropsophus
Tortugas	4 icoteas posiblemente introducidas
Roedores	Se han escuchado escondidos en el pasto kikuyo.

Fuente: Monitoreo de Fauna y Flora de la Zona Inundable El Salitre. Asociación Akuaippa 2010 y Contraloría de Bogotá D.C.

En cuanto a la flora, se evidenció la existencia de treinta y siete (37) especies provenientes de veintisiete (27) familias, entre vegetación terrestre y acuática, que proporcionan condiciones ideales de refugio para las aves, soporte para colocar sus nidos, y obtención de alimento. La basta existencia de pasto kikuyo es el lugar propicio para que los anfibios se oculten de sus depredadores. Lo anterior evidencia las condiciones de vegetación típicas de humedal.

3.4.2. Estudio de caso: Intervención a la flora Calle 170 (Avenida San José)

Tendiente a mejorar las condiciones de conexión de la Localidad de Suba con la Autopista Norte en la calle 170 (avenida San José) y enlazar la vía Suba-Cota con la Avenida Boyacá, se formuló la ejecución por parte del Instituto de Desarrollo Urbano IDU del proyecto 107 contrato 66 de 2009, encaminado a rehabilitar o ampliar esta vía para darle solución a la problemática de movilidad presentada en el sector.

El área de influencia del proyecto no es considerada como Parque Ecológico Distrital, a pesar de que se haya incluido dentro del Plan de Manejo Ambiental del Parque Ecológico Cerro La Conejera. Sin embargo, el IDU como medida preventiva, desarrolló una propuesta de compensación, en la cual se determina que dicha obra, requiere de la ejecución de acciones encaminadas a la conservación y reubicación de flora afectada con el desarrollo del proyecto.

El control y seguimiento de las actividades de compensación autorizadas se delegó en las Subdirecciones de Ecosistemas y Ruralidad, Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre de la SDA, quienes solicitaron al IDU la formulación de protocolos de Actividades Forestales, relacionadas con los procesos de extracción, transplante, reintegro y mantenimiento de la flora afectada.

El total de especies trasladadas fue de 27.166, cuyo procedimiento fue realizado con acompañamiento de la SDA, y el destino final fue el Humedal Santa María del Lago y el Parque Entre Nubes. En el primero se incorporó 15.666 individuos, y en el segundo 1.000 individuos. Los restantes 10.500 individuos de plántulas, fueron entregados a un vivero temporal.

Conclusión

La pérdida de hábitats, por procesos de urbanización y crecimiento de la ciudad, la fauna presenta actualmente una reducción tanto en número como en variedad; igualmente se presenta un incremento de las especies invasoras y domésticas como gatos, perros, palomas y roedores.

En el proyecto de la Calle 170 (Avenida San José), el protocolo exigido por la Autoridad Ambiental, fue cumplido por el IDU, lo cual permitió que la flora y fauna endémica del área de influencia de esta obra civil, no generara impactos relevantes sobre el ecosistema urbano.

CAPÍTULO IV

ACCIONES CIUDADANAS DIRECCIONADAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN BOGOTÁ



CAPÍTULO IV

ACCIONES CIUDADANAS DIRECCIONADAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN BOGOTÁ

4. EVALUACIÓN DEL MANEJO AMBIENTAL DE LOS LIXIVIADOS GENERADOS EN EL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA, SUS VERTIMIENTOS Y SUS IMPACTOS A LO LARGO DEL RÍO TUNJUELO

La Constitución estableció el tema ambiental como un derecho colectivo y generó con ello una conexidad entre un derecho fundamental y el medio ambiente, razón por la cual una persona puede considerar que la perturbación del ambiente afecta o amenaza de modo directo su vida o la de su familia y en este sentido, las personas tienen derecho a participar en las decisiones que lo afecten (derecho de tercera generación⁶⁷).

“...Los lixiviados son líquidos que se generan por la liberación del exceso de agua de los residuos sólidos y por la percolación de agua pluvial a través de los estratos de residuos sólidos que se encuentran en las fases de composición (Cruz et. al., 2001).

Este líquido representa la principal fuente potencial de contaminación del subsuelo y acuíferos, pues disuelven sustancias y descienden hasta la parte inferior del sitio, por lo que la estimación de su producción a lo largo de la vida del relleno es un dato valioso para planear adecuadamente las obras de control en el relleno sanitario.

Los lixiviados se generan en las distintas etapas de la descomposición de los residuos sólidos, debido a la percolación de agua de lluvia, por lo que su composición física y química depende en gran medida de la composición de los mismos residuos⁶⁸...”

Los 18.47⁶⁹ l/s de lixiviados que en promedio se generan por razón de las 5600⁷⁰ ton/d de residuos sólidos que en promedio se disponen en el Relleno Sanitario Doña Juana – RSDJ y en los últimos 13 años éstos líquidos han contaminado las aguas del río Tunjuelo donde finalmente se vierten.

Lo anterior, sumado a la tendencia creciente de generación de residuos sólidos, debido al aumento de la población y a la evolución de sus hábitos de consumo, se

⁶⁷ Amaya Olaya, Uriel Alberto. La responsabilidad fiscal por daño al medio ambiente. 2001, p. 259.

⁶⁸ Tomado de http://virtual.cocof.org/Proyectos_certificados/Proyecto475/Documento_final/Proyecto_Ejecutivo/Informe/Cap08_Generación_y_Control_de_lixiviados.pdf

⁶⁹ Promedio de producción estimado por Contraloría con fundamento en datos de la UAESP en los últimos once años. Se destaca que 20.39 litros por segundo equivalentes a 1.761 m³/d /día fue el Promedio de producción n de lixiviados de Mayo de 2011. Modernización de Rellenos Sanitarios: Doña Juana un ejemplo de Relleno Sanitario Sostenible. UAESP – Alcaldía Mayor de Bogotá – Bogotá Bicentenario. 2011

⁷⁰ Cifra diaria promedio de disposición final de residuos entre 2001 y 2011. Presentación en Power Point. Promedio de Toneladas Dispuestas en el Relleno Sanitario Doña Juana. Modernización de Rellenos Sanitarios: Doña Juana un ejemplo de Relleno Sanitario Sostenible. UAESP – Alcaldía Mayor de Bogotá – Bogotá Bicentenario. 2011

convierten en un factor de preocupación que deberá ser enfrentada como un reto inmediato por la administración distrital.

Los efectos por la calidad de los lixiviados en el ámbito ambiental interno y externo del relleno ha sido tema reiterativo de preocupación evidenciado por la Contraloría de Bogotá desde 1998. El último pronunciamiento efectuado por este Ente de Control en el 2010, reitera y ratifica nuevamente dicha situación al asegurar que a pesar de estar operando un sistema de tratamiento para dichos líquidos y... *“No obstante, que la construcción de la PTL (Planta de Tratamiento de Lixiviados) en el RSDJ- fue diseñada para el tratamiento de un caudal medio diario de 8 litros por segundo y un caudal punta diario admisible de 13.9 l/s (Litros por Segundo) después de transcurridos 7 años de entrada en operación de la misma, el caudal generado, ha superado permanentemente la capacidad hidráulica de diseño inclusive en las condiciones máximas mencionadas.*

La situación anterior conllevó a la construcción de once pondajes con capacidad de 49490,6 m³ para el almacenamiento temporal del volumen de lixiviado que excede el caudal punta diario admisible. Teniendo en cuenta que la producción del líquido excedente superó en 28763,4 m³, hubo la necesidad de habilitar como pondaje adicional contingente, la celda de emergencia la cual fue construida para la disposición de residuos, cuya capacidad alcanza los 38.854,4 m³. En el contexto anterior, la capacidad restante disponible alcanza los 10.091 m³ para almacenar el volumen que se genera por encima del caudal de diseño de la planta, situación que fue corroborada en la visita técnica efectuada por el grupo auditor en el mes de septiembre del presente año y ratificada en el documento de la UAESP⁷¹. ”...

En materia de calidad de los lixiviados, la CAR ha manifestado en sus informes de seguimiento de Plan de Manejo Ambiental que dicho proyecto incumple la norma de vertimientos 3358 de 1990 en algunos de sus parámetros.

Lo anterior se torna preocupante bajo la consideración por un lado que dichos líquidos se vierten en el río Tunjuelo y por otro a que la composición física de los residuos, que se disponen en el RSDJ, muestra un incremento en la presencia de la materia orgánica que supera el 60%, e incluso ha alcanzado el 81% (en agosto de 2008), y cuya descomposición se identifica como la principal fuente de generación de lixiviados.

Una consecuencia ineludible frente a la situación mencionada es el efecto que los lixiviados contribuyen con la contaminación hídrica del río Tunjuelo que compromete el decaimiento del bienestar y calidad de la población asentada en sus inmediaciones y en general a lo largo del tramo del río Tunjuelo aguas abajo del vertimiento.

⁷¹ según oficio 2009E8894 del 22 de octubre de 2009 de la UAESP.

Lo anterior conllevó a que la comunidad afectada, argumentando los efectos que se derivan de la operación del relleno sanitario Doña Juana, hiciera uso de mecanismos tipo judicial y no judicial⁷² para llamar la atención de las autoridades competentes en la solución de los efectos ambientales ocasionados por las actividades del relleno sanitario y que afectan su bienestar.

Entre los judiciales se ha impetrado mediante acciones de tipo constitucional las populares, de grupo y de tutela; y entre las no judiciales se han presentado tanto intervenciones de autoridades de control como la Contraloría, Personería, Concejo de la Ciudad, Defensoría del Pueblo y Procuraduría, como las mesas de trabajo, comités ciudadanos y asambleas populares.

Si bien, el río se comporta como una unidad de dilución y transporte de basuras y excretas de la población de Usme y barrios aledaños, función poco compatible con los usos, encaminados a la conservación de la calidad del ambiente, no se puede desconocer el aporte de carga contaminante de los lixiviados que se generan en el relleno.

Se ha calculado por parte de la EAAB que el río Tunjuelo recibe una carga diaria de 10 toneladas de DBO y 40 ton de SST, aguas arriba del sector del vertimiento de lixiviados y de la zona de las gravilleras.

Este río usualmente posee un caudal cercano a los 2,5 m³/s regulado y cercano a los 10 m³/s si continuase en su flujo libre.⁷³

No obstante identificarse como uno de los efectos ambientales visibles la contaminación del río, las diferentes administraciones de la ciudad, han concentrado sus esfuerzos sin visualizarse eficazmente y en forma integral las relaciones de los factores que contribuyen a su deterioro.

En virtud de lo anterior Bogotá D.C., desde el punto de vista ambiental, es principalmente el reflejo de la superposición de soluciones parciales a los problemas de deterioro hídrico, las cuales se han conseguido en la mayoría de los casos a base de desplazar espacial y temporalmente tales problemas y sus

⁷²Las judiciales se han impetrado mediante acciones de tipo constitucional como son: Las populares, de grupo y la tutela. Las no judiciales se han presentado mediante intervenciones de autoridades de control como la Contraloría, Personería, Concejo de la Ciudad, Defensoría del Pueblo y Procuraduría. Otro tipo de mecanismos utilizados no judiciales son las mesas de trabajo, comités ciudadanos, asambleas populares. HISTORIA Y DESARROLLO DEL CONFLICTO AMBIENTAL RELLENO SANITARIO DE DOÑA JUANA. JOSÉ JUAN RODRÍGUEZ RICO. PRESENTACION EN POWER POINT. Concejal de Bogotá. 2009.

⁷³ EAAB, Evaluación a Nivel de Prefactibilidad de los Planes de Recuperación del Río Tunjuelo. 2002

consecuencias hacia áreas más abajo de su ubicación sin que se vislumbre el mejoramiento perseguido.

En ese contexto, no se está dando cumplimiento a lo que aseguran los expertos en el análisis del medio ambiente urbano: *“carecería de sentido el afán de mantener establemente estos sistemas en el tiempo, si no se asegura que apuntan inequívocamente a enriquecer la vida humana”*⁷⁴.

Lo mencionado se ratifica al tenor de lo contenido en la Ley 99/93 que a pesar de determinar los mecanismos que, dentro del Sistema Nacional Ambiental, deben ser objeto de aplicación por las entidades y autoridades ambientales de los diferentes niveles, en la práctica no se dan.

Es así que el modelo más usual de participación de las entidades gubernamentales, en el caso del Distrito Capital, se circunscribe a crear y mantener dentro de su estructura organizacional una oficina de quejas y reclamos que canaliza los derechos de petición de los ciudadanos y personas jurídicas, que aún cuando su operación representa altos costos para las administraciones institucionales las mismas no presentan mayor efectividad pues los problemas de contaminación continúan, como se siguen manifestando las inquietudes por parte de los ciudadanos en instancias diferentes a las de la entidad a cargo de la ejecución del proyecto, obra o actividad, evidenciando el desconocimiento o la falta de atención por parte de quienes están con la responsabilidad de solucionar dichas inquietudes.

Para el caso de los lixiviados se desconoce a nivel institucional, el comportamiento histórico de la participación ciudadana a través de mecanismos establecidos en la Ley como son los derechos de petición, quejas y reclamos. Lo anterior se evidencia del análisis de los reportes de este aspecto que se presentan anualmente en el tema por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP a la Contraloría de Bogotá, que no permiten su clasificación por tema ni por mecanismo de participación, impidiendo la evaluación preliminar de su comportamiento.

Así, se evidencia que la participación ciudadana en la gestión ambiental, tiene todavía un largo camino que recorrer, en el cual deberá existir una verdadera voluntad política para hacerla efectiva, y proveer una educación ambiental a la comunidad organizada a mediano y largo plazo como una vía que garantizará que la acción ciudadana resulte efectiva como contribución de la gestión institucional, sectorial y distrital. Una organización cívica consolidada y organizada como

⁷⁴ Habitabilidad y Calidad de Vida. Ciudades para un futuro más sostenible. La construcción de la ciudad sostenible: fundamentos. Rueda, Salvador. <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a005.html>

interlocutor en la solución de problemas ambientales resulta necesaria en la toma de decisiones para la gestión ambiental local, distrital y territorial.

Conclusión

No resulta fácil establecer ni la participación ciudadana en el campo de la gestión ambiental, ni su impacto en la solución de los problemas detectados en materia de contaminación hídrica por los vertimientos generados en el Relleno Sanitario Doña Juana y la afectación sobre el Río Tunjuelo, ni en el mejoramiento de la gestión institucional de la UAESP.

Este aspecto eventualmente puede representar un factor de riesgo que afecta y contribuye a incrementar la ineffectividad de la gestión ambiental que se desarrolla en la administración distrital.

CAPÍTULO V

ACCIONES DE CONTROL FISCAL AMBIENTAL

5. ACCIONES DE CONTROL FISCAL AMBIENTAL

La Constitución Ecológica a la que se refirió la Corte Constitucional⁷⁵ en sus inicios, y cuya posición aún hoy se encuentra vigente, tiene una amplia dimensión dentro del Ordenamiento Colombiano: Por un lado la protección al medio ambiente que es un principio que irradia todo el orden jurídico pues es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación, de otra, es el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho este que es exigible por diversas vías judiciales⁷⁶, y finalmente, de la constitución ecológica se derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares.

A este respecto la Corte⁷⁷ manifestó *“La protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida, una necesidad socialmente sentida, de dar una respuesta contundente a las intolerables agresiones que sufre el medio ambiente.*

El desarrollo sin planificación y los avances científicos fueron ampliando considerablemente el impacto industrial en el entorno.

El problema ecológico y todo lo que este implica es hoy en día un clamor universal, es un problema de supervivencia.

Para esta Sala de Revisión, la protección al ambiente no es un "amor platónico hacia la madre naturaleza", sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes...”

⁷⁵ Sentencia T 411 – 92, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷⁶ Constitución Política de Colombia, artículos 8 y 79.

⁷⁷ *Ibidem*.

Dado lo anterior, el control fiscal ambiental de la “*Constitución Ecológica*”⁷⁸, es una herramienta de valoración a la gestión ambiental de las entidades públicas, con el fin de tutelar las inversiones en materia ambiental y evaluar las acciones orientadas al progreso del ambiente y al uso racional a los recursos naturales y al ambiente sano, patrimonio de los habitantes de un territorio.

El objetivo fundamental de las acciones de Control Fiscal, está dirigido a evaluar la efectividad e impacto de los resultados obtenidos de la gestión de la administración distrital emprendida para solucionar los principales problemas ambientales de la ciudad, en el marco de los principios de eficacia, eficiencia, economía y equidad.

5.1. PRONUNCIAMIENTOS

El Acuerdo 361 del 6 de enero de 2009⁷⁹, en su numeral 1 Art. 5 le da competencia a este Ente de Control, de “*Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal del Sector Público Distrital y los particulares que manejen bienes o fondos del Distrito Capital a través, entre otros, de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales*” y en su Art. 6 establece que “*En ejercicio de su autonomía administrativa le corresponde a la Contraloría de Bogotá, D.C., definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios consagrados en la Constitución, las leyes y en este Acuerdo*”.

Por tanto, en desarrollo de la vigilancia fiscal que ejercen las direcciones sectoriales a los sujetos de control de la Contraloría de Bogotá, pueden determinarse hechos relevantes y de impacto social que justifican un pronunciamiento por parte del Ente de Control a la Administración Distrital.

Estas comunicaciones suscritas por el Contralor de Bogotá, se dirigen a las autoridades distritales y/o a los sujetos de control y sirven para fijar la posición del ente fiscalizador respecto de hacer recomendaciones sobre temas de carácter macro, fiscal, sectorial o de impacto social. Por tanto la Contraloría de Bogotá D.C., realizó los siguientes pronunciamientos y consideró de importancia hacerles seguimiento, así:

⁷⁸ Corte Constitucional Sentencia C-596 de 1998 señaló: “La Constitución de 1991 tiene un amplio y significativo contenido ambientalista, que refleja la preocupación del constituyente de regular, a nivel constitucional, lo relativo a la conservación y preservación de los recursos naturales renovables y no renovables en nuestro país, al menos en lo esencial. Por ello puede hablarse, con razón, de una ‘Constitución ecológica...’.”

⁷⁹ Por el cual “*se organiza la Contraloría de Bogotá D.C., se determinan las funciones por dependencias, se fijan los principios generales inherentes a su organización y funcionamiento...*”.

5.1.1. Seguimiento al pronunciamiento por el incumplimiento a lo establecido en los Art.s 111 de la Ley 99 de 1993 y 106 de la Ley 1151 de 2007.

Por mandato constitucional es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, así mismo planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución⁸⁰. Teniendo en cuenta que dentro de los objetivos de la Contraloría de Bogotá D.C., se encuentra el de *“Evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Sector Público Distrital, en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente”*⁸¹, con base en la vigencia de los artículos 111 y 106 de las Leyes en cita y de conformidad con los artículos 314⁸² y 315 literal 1 de la Constitución Política de Colombia, el Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal y tiene como atribución el de *“cumplir la constitución, la ley y decretos del gobierno...”*, es por lo anterior que este Órgano de Control le comunicó al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., el *“Pronunciamiento por el incumplimiento a lo establecido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007”*⁸³, donde se le informa que el Distrito Capital – Alcaldía Mayor, no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007⁸⁴, mediante el cual se estableció que los departamentos, distritos y municipios dedicarían durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos totales corrientes, para la adquisición y conservación de áreas que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

Si bien la Secretaría Distrital de Hacienda afirma que el Distrito Capital ha venido cumpliendo con la aplicación de recursos de su presupuesto los cuales son ejecutados directamente por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP, la Empresa en cita informa⁸⁵ a este Ente de Control que *“en el marco de la Ley 142 de 1994 y de la implementación de proyectos para ampliar, mejorar y proteger los sistemas de abastecimiento, realizó las siguientes inversiones en adquisición de predios en el periodo 1995 – 2000, 58 predios por valor de \$10.240.472.367,0... La adquisición de estas áreas no se ha realizado en cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y su*

⁸⁰ Constitución Política de Colombia artículos 79 y 80.

⁸¹ Acuerdo 361 de 2009 artículo 3 numeral 2.

⁸² (Modificado por el art. 3, Acto Legislativo 02 de 2002).

⁸³ Pronunciamiento Número 10000-25205 de fecha 14 de diciembre de 2010.

⁸⁴ El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así: *“Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales. Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales. Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas...”*.

⁸⁵ Oficio de la EAAB – ESP 25310-2010-0990 del 20 de octubre de 2010.

modificatorio, han sido objeto de adquisición de acuerdo con los Planes Maestros de Acueducto (Abastecimiento)... Si bien es cierto que los predios no se han adquirido en cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el objetivo de proteger las cuencas abastecedoras si se ha cumplido con las inversiones que la EAAB-ESP ha realizado, tal vez, no en la misma proporción si se contará con los recursos propuestos en ese mandato legal”.

A su vez señala que está excluida de tal responsabilidad, dado el fallo emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección B, del 25 de noviembre del 2003, expediente Acción Popular No. 25000-23-15-000-203-0060-01, tal como lo expuso el M. P. Fabio Orlando Castiblanco Calixto “...el deber legal de hacer la destinación de un 1% lo radica el legislador en los Departamentos y en los Municipios, para el caso de Cundinamarca y el Distrito Capital de Bogotá sobre sus propios ingresos... Luego si la EAAB es un ente autónomo del Distrito Capital con personería jurídica y patrimonio independiente destinado a la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado, no ve la sala que de tal norma se deduzca, o si quiera se infiera que es a esta empresa la que le compete hacer la respectiva destinación y es que no puede olvidarse que si en algunos casos la naturaleza de las empresas de servicios públicos es privada, ¿cómo puede entenderse que de su presupuesto de ingresos deban destinarse dineros para la consecución de bienes que atienden a la protección de otros que son públicos como lo son las fuentes hídricas?

Por ello, y aunque al expediente se trajo la prueba de la adquisición de unos predios por parte de la EAAB, ha de entenderse que tal negocio jurídico lo realizó en orden a unos planes maestros de expansión de acueducto y alcantarillado con el fin de conducir aguas y garantizar la provisión suficiente de ese elemento esencial para la vida, más no lo está haciendo para acatar un deber legal que surge en forma clara, expresa y exigible del comentado artículo 111...”.

En este mismo sentido la EAAB-ESP⁸⁶ le informa a la Comisión de Presupuesto del Concejo de Bogotá, que “*el cumplimiento de la citada disposición legal recae en el Distrito Capital, más no en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-ESP... Las inversiones que ha realizado la Empresa en los predios asociados a los sistemas de abastecimiento de agua de la ciudad, orientadas... a administración de los mismos, a la protección del recurso hídrico (Planes de Manejo Ambiental - Sistemas de Abastecimiento) y al manejo de la cobertura vegetal, ascienden para el año 2007 aproximadamente a 3.390 millones. Lo anterior, siempre en el entendido que estos recursos no corresponden a los que se deben asignar en el marco del artículo 111 de la*

⁸⁶ Oficio de la EAAB-ESP 2000-2008-000199 del 04 de abril de 2007, Ref: Respuesta a cuestionario de la Proposición 201 “Destinación de recursos presupuestales del Distrito a la conservación recursos hídricos de la ciudad”.

Ley 99 de 1993, sino a los que la Empresa tiene definidos en sus planes de inversión conforme a la estructura tarifaria”.

En la ciudad dado el crecimiento poblacional, industrial y comercial ha logrado un acomodamiento para mantener los consumos de agua y una ostensible reducción de los gastos innecesarios de este vital líquido y además, gracias a la política visionaria de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado –ESP, se cuenta con una red de abastecimiento que garantiza el agua necesaria para los próximos quince años pero, dada sus necesidades en el mediano y largo plazo, tiene en sus planes la adquisición de nuevas zonas para lograr consolidar Chingaza y Sumapaz.

Desde el año 2000 a pesar de los estudios efectuados, la EAAB-ESP no ha vuelto a adquirir predios por razones presupuestales. En la tabla 4 se aprecian las áreas de interés para el sistema de abastecimiento, denotándose que a pesar de tener en sus propiedades 34.000 hectáreas aún le resta por adquirir más de 25.000 hectáreas, cuyo valor estimado es de \$125.000.0 millones, las que en su mayor parte, según la priorización de importancia, son de tipo 1 es decir “*Muy Importantes*”.

TABLA 4
PROYECCION DE AREAS DE INTERES PARA LA EAAB-ESP ESTRATEGIAS PARA LOS
SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA DE LA CIUDAD

ITEM	AREA ESTRATEGICA	TIPO DE PROYECTO	AREA APROX. DE PROPIEDAD DE LA EAAB-ESP (Ha)	AREA APROX. A ADQUIRIR (Ha)	FECHA DE INICIO DE ADQUISICIÓN	PRIORIZACIÓN IMPORTANCIA	COSTO ESTIMADO
1	Chingaza incluye cuenca río Teusaca, embalse de San Rafael	Tipo 1, 2, 4 y 5	25.000	15.000	Por definir	1	75.000.000.000
2	Sumapaz, cuenca alta río Tunjuelo sistema actual	Tipo 1, 2, 4 y 5	3.500	3.000	Por definir	1	15.000.000.000
3	Sumapaz cuenca río Blanco y Guayuriba sistema proyectado	Tipo 1, 2 y 4	No	5.000	Por definir	2	25.000.000.000
4	Cerros Orientales	Tipo 2 y 3	5.000	1.000	Por definir	2	5.000.000.000
5	Aragado Norte sectores	Tipo	500	Por definir	Por definir		

ITEM	AREA ESTRATEGICA	TIPO DE PROYECTO	AREA APROX. DE PROPIEDAD DE LA EAAB-ESP (Ha)	AREA APROX. A ADQUIRIR (Ha)	FECHA DE INICIO DE ADQUISICIÓN	PRIORIZACIÓN IMPORTANCIA	COSTO ESTIMADO
	de Tibitoc y embalse de Aposentos.	2 y 4					
6	Tominé	Tipo 2 y 4	No	Por definir	Por definir		
7	Neusa	Tipo 2 y 4	No	Por definir	Por definir		
8	Sisga	Tipo 2 y 4	No	Por definir	Por definir		
9	Servidumbres	Tipo 5		1.000	2009 – 2012	1	5.000.000.000

/1 Tipo de Proyecto: Tipo 1. Obras de infraestructura. Tipo 2 Proyecto MDL Reforestación. Tipo 3. Proyecto de explotación de aguas subterráneas. Tipo 4 Protección Recurso Hídrico, y Tipo 5. Saneamiento de infraestructura existente.

/2 priorización o importancia 1 Muy importante, 2 Importante.

/3 Costo Estimado con base en los avalúos del año 2008 de áreas similares características. Valor promedio hectárea de \$ 5.000.000

Fuente: Oficio 25310 – 2010 – 0990 del 20 de octubre de 2010 de la EAAB – ESP.

Lo cierto es que no todos los predios del Sistema Chingaza han sido adquiridos y, para este sistema, el del Sumapaz y los Cerros Orientales, se requieren las debidas apropiaciones presupuestales que permitan su administración, manejo y adelantar una gestión proyectada con la adquisición de aquellas áreas especiales de recarga de las fuentes hídricas, para lo cual es indispensable la provisión y apropiación de este 1% ordenado por la Ley.

Es por lo anterior que este Ente de Control consideró importante que la administración distrital, valore, calcule, gestione, aprovisione y destine los recursos⁸⁷ financieros necesarios para que, junto con lo actuado por la EAAB-ESP, se consolide un sistema de áreas de abastecimiento hídrico⁸⁸ y se logre su protección, recuperación, restauración y administración de tal forma que se garantice a tiempo, antes que estas zonas sean degradadas al ser utilizadas en pasturas y cultivos, el mantenimiento de caudales y el abastecimiento futuro del agua para una ciudad que crece cada día más.

La jurisprudencia constitucional colombiana ha señalado mediante sentencia T-232 de 1993, que el derecho al agua es un derecho fundamental para el hombre

⁸⁷ “De otra parte, el potencial de canalización de recursos hacia la conservación de las cuencas hidrográficas, mediante estas inversiones obligatorias de los entes territoriales, representa un aporte muy significativo dentro de los recursos destinados por el país a la implementación de la política ambiental en su conjunto”. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2009 – 2010 de la Contraloría General de la República, página 166.

⁸⁸ El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 77 organiza el asunto del agua en un sistema hídrico y consagra que: “El sistema hídrico deberá ser preservado, como principal elemento conector de las diversas áreas pertenecientes al sistema de áreas protegidas y, por lo tanto, pieza clave para la conservación de la biodiversidad y de los servicios ambientales que estas áreas le prestan al Distrito”.

por conexidad con los derechos fundamentales a la vida y la salud en cuanto al consumo humano como necesidad básica. Y así lo reitera la sentencia T- 413 de 1995 al señalar que cuando éste se refiere a la salud humana y a la salubridad pública es un derecho fundamental. Igualmente, afirmó que es prioritario atender necesidades domésticas y garantizar agua potable para la familia.

Como consecuencia de lo anterior, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., manifestó⁸⁹ a este Ente de Control, que con fundamento en el artículo 55 del Decreto Ley 1421 de 1993, dio instrucciones para que el pronunciamiento fuera remitido a la Secretaría Distrital de Hacienda, quien de conformidad con el artículo 2º del Decreto Distrital 4999 de 2009, es la encargada de formular la política del Distrito Capital en materia fiscal, tributaria, presupuestal, contable, de tesorería y de crédito público.

Ya con anterioridad la Secretaría Distrital de Hacienda⁹⁰ había manifestado que no le competía *“calcular y/o aprovisionar recursos para la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos, toda vez que... en el Distrito esto se cumple a través de las acciones que realiza la EAAB-ESP”*, afirmando esta Secretaría que *“El Distrito en cabeza de la EAAB - ESP, viene dando cumplimiento a lo normado en el artículo 111 DE LA Ley 99 de 1993, en relación con las inversiones en adquisición de predios y/o zonas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Si bien la Secretaria Distrital de Hacienda no ha apropiado en el Presupuesto de la Administración Central Distrital recursos para la compra de tales predios, esto se ha llevado a cabo a través de las inversiones que ha realizado la EAAB –ESP⁹¹”*.

Es preciso señalar que la Contraloría General de la República mediante la Circular 008 de marzo 26 de 2008, les recordó *“a los Gobernadores y Alcaldes del país para que, con base en la planificación y manejo conjunto con las autoridades ambientales regionales, destinen anualmente las partidas correspondientes para delimitar y adquirir las áreas para la conservación de los recursos hídricos en los términos establecidos en la Ley 99 de 1993, artículo 111 y la Ley 1151 de 2007, artículo 106”*.

Igualmente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sobre el alcance del artículo 111 de la ley 99 de 1993, conceptuó⁹² que en virtud de la norma en cita *“las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital,*

⁸⁹ Oficio 2-2010-52005 de fecha 22 de diciembre de 2010.

⁹⁰ Oficio 2010EE204046 del 27 de mayo de 2010, dirigido a la EAAB-ESP.

⁹¹ Acta de Visita Fiscal de fecha 12 de septiembre de 2011.

⁹² Concepto No. 0082376 de 2006.

deben dedicar un porcentaje no inferior del 1 % de sus ingresos, para la adquisición de las áreas de importancia estratégica con el fin de conservar el recurso hídrico del que se surten los acueductos municipales o distritales. Así las cosas, se advierte que el legislador de 1993, ha establecido una prioridad para las entidades territoriales, en virtud de la especial importancia que tienen esas fuentes hídricas para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. En este orden de ideas, se considera que la inversión de dichas entidades territoriales debe estar en función de la primacía o prevaencia que el legislador les ha definido para alcanzar el objetivo a que hace referencia el citado artículo 111.

Para adelantar el proceso de adquisición de las áreas estratégicas. La Dirección de Ecosistemas de este Ministerio, considera que deben tenerse en cuenta como mínimo los siguientes criterios: Áreas de especial significación ecológica y de gran fragilidad ambiental (páramos, subpáramos, bosques andinos). Zonas de recarga y áreas de recepción. Nacimientos de agua.

Ahora bien, previo estudio se deberá definir al interior de las zonas anteriormente referenciadas, los predios específicos que se requiere adquirir para garantizar el suministro de agua que surte el respectivo acueducto municipal o distrital. Dicha identificación debe hacer parte de los instrumentos de planificación tales como el POT y el POMCA respectivo, o en su defecto estar acorde con las determinantes relacionadas con la conservación y protección del recurso hídrico que haya establecido la Autoridad Ambiental competente y contar con el concepto técnico de dicha Autoridad, donde se indique la condición del predio como parte del área de importancia estratégica para conservar el recurso hídrico del que se surten los acueductos

Por lo anterior, la Dirección Sector Ambiente de esta Contraloría a través de la Subdirección de Fiscalización Transversal Gestión Pública Ambiental, realizó Visita Fiscal⁹³ a la Secretaría Distrital de Ambiente, observando que los Directores Legal y Control Ambiental, Jefe de Control Interno y la Subdirectora del Recurso Hídrico y del Suelo, manifestaron sobre el cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 “...que el supuesto de hecho de la norma no aplica para la SDA en la medida en que las zonas o áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico se ubican en territorios rurales donde la Autoridad Ambiental competente es la Corporación Autónoma Regional - CAR⁹⁴ – Cundinamarca”.

⁹³ Acta de fecha 07 de septiembre de 2011.

⁹⁴ La Corte Constitucional en Sentencia C-495 de 1996, sostuvo: "La Carta ordena destinar tributos a las entidades encargadas del manejo y conservación de medio ambiente y de los recursos naturales renovables, como quiera que al poder público le corresponde planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, en consecuencia, resulta claro que las Corporaciones Autónomas Regionales deben contar con los recursos suficientes para cumplir con los cometidos constitucionales y legales de conservación del medio ambiente".

Mediante Circular 009 del 26 de marzo de 2008 el Contralor General de la República, recordó “a las *Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible y Autoridades Ambientales Urbanas del país para que dentro del ámbito de sus competencias y con fundamento en la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio, participen en el proceso para la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, determinado en la Ley 99 de 1993, artículo 111 y la Ley 1151 de 2007, artículo 106, por cuanto es una labor que materializa la función constitucional asignada al Estado en la planificación y aprovechamiento de los recursos naturales para lograr su conservación*”.

Con relación a estas Corporaciones, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en su Concepto No. 0082376 de 2006, señaló que “*según lo dispuesto en el artículo 108 de la citada Ley 99/93, igualmente son competentes para adelantar los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales. Así las cosas, las entidades territoriales individual o conjuntamente deben adquirir las zonas estratégicas a que se refiere el citado artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Y las Corporaciones con fundamento en el artículo 108 ibídem apoyan a dichas entidades a través del sistema de cofinanciación*”.

Este mismo concepto sobre el Control Fiscal por incumplimiento del artículo 111, consagró que “Corresponde a la Contraloría General de la República ejercer las funciones previstas en los artículos 267 Y 268 de la Constitución política en las que se encuentran la de vigilar la gestión fiscal que incluye el ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados, al igual que establecer la responsabilidad derivada de dicho control e imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso⁹⁵. A su vez, en los términos del artículo 277 de la Carta Política, la procuraduría General de la Nación, vigila el cumplimiento de las leyes y defiende los intereses colectivos, en especial el ambiente”.

Así las cosas, no corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales entrar a iniciar procesos sancionatorios a las entidades territoriales por el incumplimiento de la obligación determinada en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. En caso de conocimiento del presunto incumplimiento de dicha función, la autoridad ambiental debe informar a los organismos de control para que adopten las medidas a que haya lugar” (Subrayados del despacho).

De otra parte el artículo 210 del recientemente aprobado Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014⁹⁶, constituye una réplica exacta del artículo 106 del pasado

⁹⁵ Decreto-ley 267 de 2000, artículo 4º “Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República: (...) 5. Las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible”.

⁹⁶ Ley 1450 de junio 16 de 2011.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 expedido mediante Ley 1151 de 2007. Dichos artículos, modificaron y ampliaron el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, quedando así: *“Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.*

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales. Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas”.

5.1.2. Seguimiento al pronunciamiento: Situaciones de riesgo que aún persisten en el Camino al Santuario de Monserrate.

Con fundamento en el análisis de los correspondientes conceptos técnicos que muestran la situación de riesgo ambiental y sanitario del sector de Monserrate y considerando la importancia que reviste la salud, tranquilidad y vida misma de los bogotanos y visitantes que cada semana llegan al Santuario de Monserrate, en visita de campo realizada por la Contraloría de Bogotá al sendero que conduce al Santuario de Monserrate, en relación con la presencia de movimientos activos de remoción en masa, se evidenció la caída de rocas y material suelto en algunos puntos del sendero, y que fueron identificados como amenaza media y baja, los cuales se constituyen en otro factor de riesgo tanto para el taponamiento del sendero como para la seguridad, integridad física e incluso la vida de personas que eventualmente puedan transitarlo, consecuencia de la situación descrita, generó por parte de este Órgano de Control Fiscal al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., el Pronunciamiento⁹⁷ *“Situaciones de riesgo que aún persisten en el camino al Santuario de Monserrate que pueden comprometer tanto la seguridad de los visitantes y turistas, en la época de Semana Santa, así como las inversiones realizadas por el Distrito”.*

En dicho pronunciamiento se indica a la administración, que ante la evidente situación que podría presentarse durante los días jueves y viernes santo, al dar apertura a este sendero en construcción, es probable que los 170.000 visitantes que se dirigen al santuario, se vean obligados a hacer uso de caminos de herradura alternos a los existentes, generando incluso la pérdida de vidas humanas, como ha ocurrido en el pasado. Así las cosas, no se ofrecen las garantías de seguridad suficientes para la vida, el tránsito y la integridad física de los usuarios, y su apertura implicaría poner en riesgo las inversiones efectuadas a la fecha, por un valor cercano a los \$2.080 millones de pesos.

⁹⁷ Pronunciamiento Número 10000-05140 del 25 de marzo de 2010.

La Dirección Sector Ambiente solicitó mediante oficios⁹⁸ al Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRD y a la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá – DPAE, información de las Acciones realizadas frente al Pronunciamiento en cita.

Como consecuencia el Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRD dió contestación⁹⁹ a este Ente de Control manifestando que “... *no existe una fecha definitiva para generar la apertura de las instalaciones del camino peatonal al Santuario de Monserrate, una vez se realicen las obras y actividades previstas por la Arquidiócesis de Bogotá en el sector privado del camino peatonal administrado por esa corporación, las entidades distritales podrán definir una posible fecha de apertura definitiva.*

...el Camino Peonatal a Monserrate lo compone 2.050 metros de zona pública y 300 metros de área privada, por lo anterior la totalidad de las obras tiene dos responsables a saber: El Distrito y la Arquidiócesis de Bogotá. Específicamente, en la zona competencia del Distrito se realizaron la totalidad de las obras planteadas en los 17 puntos críticos determinados como tal con una inversión de \$2773.250.500 y actualmente se desarrollan actividades complementarias por valor de \$900.000.000, oo, las cuales son: construcción de barandas, perfilado de taludes y enchape en piedra, construcción de trinchos y emboquillado del camino en la parte alta, K1+950, revegetalización. Adicionalmente está programada la adecuación de puntos de atención, señales y mobiliario y baranda en madera...”

Igualmente el IDRD informó que realizó todas las obras de mitigación desde la fecha del cierre del camino, aclarando que la última intervención se encuentra en ejecución, cuya actividad y presupuesto es la “*Adecuación punto de atención, suministro e instalación de señales y mobiliario urbano, instalación de baranda en madera para protección de jardines, instalación de baranda en piedra cunetas triangulares, emboquillado del camino, estructuras de ciada, conformación de taludes. Presupuesto \$700.000.000*”.

5.1.3. Seguimiento al pronunciamiento: Solicitud de medidas adicionales que faciliten la protección, recuperación y manejo de las zonas en la ciudad para que sean incorporadas como nuevos humedales de la ciudad y ampliar el sistema de áreas protegidas.

Al mantener este Ente de Control especial vigilancia en los temas relacionados con el patrimonio ambiental de la ciudad en consideración a su consuetudinaria desprotección y su carácter estratégico para el presente y futuro de los cada vez más precarios ecosistemas de la ciudad y en ejercicio de la acción fiscalizadora,

⁹⁸ Oficios con radicación Números 201080813 y 201080814 del 07 de octubre de 2010.

⁹⁹ Oficio con radicado # 201100027 de fecha 03 de enero de 2011.

se requiere por parte de la Administración Distrital, la adopción de medidas urgentes que permitan ejecutar, en forma oportuna, la constitución de dos nuevos humedales como parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, los cuales corresponde al área inundable de El Salitre, en la Localidad 12 de Barrios Unidos y la denominada “La Isla”, localizada en el sector de Campo Verde, Localidad de Bosa, antes de que sean degradadas.

En ese contexto, se direccionó al Señor Alcalde Mayor de Bogotá D.C., el pronunciamiento¹⁰⁰ “*Solicitud de medidas adicionales que faciliten la protección, recuperación y manejo de dos zonas en la ciudad para que sean incorporadas como nuevos humedales de la ciudad y ampliar el Sistema de Áreas Protegidas*”, donde se requiere a la administración considere la declaratoria como nuevos humedales, de estos dos sistemas naturales, teniendo en cuenta la riqueza biótica, ecosistémica, económica y paisajísticas, ya que reúnen plenamente los requisitos y condiciones para alcanzar tal reconocimiento y protección y tienen características propias de humedal, dadas sus particularidades biofísicas y ecológicas, y se solicitó efectuar los trámites necesarios para la incorporación como suelo de protección.

Como consecuencia el Alcalde Mayor de Bogotá¹⁰¹, manifestó a este Ente de Control, que en desarrollo del Art. 53 del Decreto Ley 1421 de 1993, se dieron instrucciones precisas al Secretario Distrital de Ambiente, a la Secretaria Distrital de Planeación y al Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá para que estudien la solicitud efectuada.

Dada la orden impartida, el Secretario Distrital de Planeación (E) informó¹⁰² que “...asumiendo que este Despacho tiene conocimiento de: La Resolución 5195 de 2008 “mediante la cual la Secretaria Distrital de Ambiente **declara como zona de protección ambiental el cuerpo del agua presente en el sector nororiental del parque el salitre**, de la misma forma impone a la EAAB la delimitación, amojonamiento y al IDRD en su calidad de administrador del parque el Salitre prohibir todo tipo de construcción”.

La Resolución 5735 de 2008 de la Secretaria Distrital de Ambiente , mediante la cual...”se impone una medida preventiva a la Sociedad Fiduciaria del Occidente de suspensión de todo tipo de actividades en el cuerpo de agua ubicado en el sector de la Isla, ubicado en la localidad de Bosa, jurisdicción de Bogotá...”**La medida impuesta se mantendrá hasta la declaratoria legal por parte de la autoridad competente del sector la Isla como humedal e incorporación a la Estructura Ecológica Principal** en la categoría de Parque Ecológico Distrital de Humedal...”

Las medidas que esta Secretaría adelantará para la protección y conservación de los ecosistemas mencionados, se dan en el marco de la Revisión del Plan de Ordenamiento

¹⁰⁰ Pronunciamiento Número 10000-01607 de fecha 02 de febrero de 2010.

¹⁰¹ Oficio 2-2010-8210 de fecha 02 de marzo de 2010.

¹⁰² Oficio 2-2010-11207 de fecha 30 de marzo de 2010.

Territorial del Distrito, mediante el cual se presentará al Consejo de Bogotá la propuesta de inclusión de estos sectores al sistema de Áreas Protegidas.

De la misma forma esta Secretaría realizó la solicitud de las coberturas preliminares a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB mediante el oficio No. 2-2010.0945 de los cuerpos de agua de la Isla y el Salitre, teniendo presente que el Plan de Manejo Ambiental entregará la delimitación definitiva.

*Con todos los insumos mencionados, y teniendo en cuenta que será del Consejo de Bogotá una posición definitiva respecto de la declaratoria, tal como se menciona a continuación: Decreto 190/2004, Art. 79. Definición del Sistema de Áreas Protegidas **el Consejo Distrital podrá declarar nuevas áreas protegidas e incorporar al sistema, según se desprenda de los estudios de los factores, ambientales, sociales y/o culturales que lo justifiquen**, en cada caso y dentro de las categorías presentes en el plan”.*

Visto lo anterior el Concejo de Bogotá, dando cumplimiento al Art. 22 del Decreto 1421 del 21 de julio de 1993¹⁰³, debatió en esa Corporación, el Proyecto de Acuerdo 030 de 2011, “Mediante la cual se declara El Sector Salitre, que se encuentra en el interior de los predios del Parque Recreativo El Salitre como parque Ecológico Distrital de Humedal”, sin que a la fecha se tenga pronunciamiento.

En Sesión del Concejo de Bogotá del 17 de mayo de 2011, en Segundo Debate al Proyecto de Acuerdo en cita, de autoría de las bancadas partidos de la U y Polo Democrático Alternativo, y ponencias positivas ratificadas de Orlando Santiesteban (Coordinador) y Andrés Camacho Casado, critican la actitud de las administraciones al permitir reducir los humedales en Bogotá.

Los concejales y autores de esta iniciativa Orlando Castañeda y Roberto Sáenz, realizaron un recuento de las justificaciones técnico-ambientales y legales que la fundamentan, al manifestar que su aprobación debe ser una prioridad por la urgencia que reviste la protección de este ecosistema y sus riquezas de especies de fauna y flora en riesgo de desaparición; de acuerdo con el convenio internacional de RAMSAR; y aclararon que el proyecto cuenta con el aval de la Secretaría Distrital de Ambiente que emitió medida de protección ratificada por la Resolución 5195 del 12 de agosto de 2009, que además prohíbe cualquier tipo de intervención.

¹⁰³ “Para que un proyecto sea acuerdo debe aprobarse en dos (2) debates, celebrados en días distintos. El primero se realizará en la comisión respectiva y el segundo en sesión plenaria. En segundo debate no se podrán introducir modificaciones o adiciones al texto aprobado por la comisión”.

Finalmente, y teniendo en cuenta todas las intervenciones de los diferentes concejales, la comunidad y la SDA, la Presidenta del Concejo de la Ciudad, propuso la eliminación de los Art.s 2 y 3 del proyecto de acuerdo, referentes a los límites del área (POT) y al presupuesto, y se procedió a la votación del proyecto, el cual fue aprobado por votación ordinaria, quedando sólo con dos Art.s, así:

“Art. 1. Declarar el sector EL SALITRE, que se encuentra en el interior de los predios del Parque Recreativo El Salitre como Parque Ecológico Distrital de Humedal.

Art. 2. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.”.

Dando cumplimiento al Decreto 1421 de 1993 en su Art. 23, el Concejo de Bogotá, remitió el Proyecto a la Alcaldía Mayor de Bogotá, para su sanción u objeciones correspondientes y la Alcaldesa Mayor de Bogotá mediante oficio¹⁰⁴ dirigido al Concejo de Bogotá D.C., presentando objeciones jurídicas al Proyecto de Acuerdo 030 de 2011.

Dadas las objeciones jurídicas presentadas al Proyecto, esta Dirección Sectorial mediante memorandos 120200-22180 del 09 de junio y 120000-29242 del 25 de julio de 2011, remitió a la Dirección de Apoyo al Despacho de la Contraloría de Bogotá, dos proyectos de oficios para la firma del Señor Contralor, los cuales están dirigidos a la Alcaldesa Mayor (E) y a la Presidenta del Concejo de Bogotá D.C., con el fin de presentar consideraciones que coadyuven a que dicho Proyecto de Acuerdo sea sancionado.

Visto lo anterior la Alcaldesa Mayor Designada de Bogotá D. C., Doctora Clara Eugenia López Obregón, entre otros, presentaron al Concejo de Bogotá el Proyecto de Acuerdo No. 224 de 2011, Por el cual se declara e incorpora el área inundable “El Salitre” ubicado al interior del Parque el Salitre, “como Parque Ecológico Distrital de Humedal”, el cual fue acumulado por Unidad de Materia con el Proyecto de Acuerdo 225 de 2011 “Mediante el cual se declara el sector El Salitre que se encuentra en el interior de los predios del Parque Recreativo el Salitre como Parque Ecológico Distrital de Humedal”.

Para el caso en cita, instauraron una acción popular, donde un Juez de la República en año 2009, tomó la determinación en fallo de primera instancia de: Proteger el bosque y la zona inundable, tal decisión fue impugnada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por tal motivo se está a la espera del fallo, dado que es preciso aclarar: ¿Qué sucedería si el Tribunal confirma la sentencia de primera instancia y el Concejo opta por una determinación que vaya en contravía?,

¹⁰⁴ Oficio 2-2011-21753 de fecha 02 de junio de 2011.

esta situación mantiene en incertidumbre la declaratoria de dicho sector como Humedal.

5.2. ADVERTENCIAS FISCALES

Esta figura, garantiza el ejercicio de vigilancia y control fiscal a la gestión de las entidades, como una función netamente preventiva que permite a la Contraloría de Bogotá, D.C., advertir a la Administración Distrital sobre procedimientos y operaciones que ponen en riesgo el patrimonio público distrital, en ejercicio de los objetivos y funciones que le corresponden a la Contraloría de Bogotá D.C., así “... *Evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Sector Público Distrital, en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente. Advertir a los sujetos de vigilancia y control fiscal sobre operaciones o procesos a ejecutar o en ejecución para prevenir graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados*¹⁰⁵”.

En este sentido, la Contraloría de Bogotá, D.C., en el marco de la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración del Distrito Capital 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 este análisis se tuvo en cuenta entre otros las peticiones que sobre la situación realizó la comunidad afectada, identificando, la Localidad de Usme como el área de la ciudad con mayor disposición y exposición al aceleramiento e incremento de los movimientos en masa, consecuencia de esta situación se remitió a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. (E), la siguiente advertencia fiscal¹⁰⁶:

¹⁰⁵ Acuerdo 361 de 2009, artículos 3 y 5 numerales 2 y 8 respectivamente.

¹⁰⁶ Advertencia Fiscal Número 10000-13562 de fecha 10 de junio de 2011.

5.2.1. *“Potencial perdida 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 pueda estar incurso la Administración Distrital, derivado de las afectaciones en la salud, vida, infraestructura habitacional y de servicios públicos, ocasionados a los habitantes del sector”.*

Dado que se identificó que la zona geográfica que cubre los desarrollos en cita , desde 1999, hasta la fecha, ha tenido un incremento de movimientos en masa del terreno natural, que se evidencia con reptamientos, deslizamientos superficiales, desplazamiento horizontal y escalonamientos verticales¹⁰⁷, situación esta que conllevo a la Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá D.C.¹⁰⁸, a “declarar como suelo de protección por riesgo alto el área que incluye predios de los desarrollos Yopal (El Pedregal), San Juan de Usme I Sector, San Juan de Usme II y III Sector y San Juan de Usme IV Sector, localizada en la UPZ 57 - Gran Yomasa, en la Localidad No. 5 de Usme...”, y como consecuencia a derogar “las Resoluciones 0939 de 2007 Desarrollo Yopal, 70A de 1981 Desarrollos San Juan II y III, 281 de 2007 Desarrollo San Juan IV y 106 de 1982 Desarrollo San Juan I...¹⁰⁹”. Igualmente se ha afectado la calidad y estabilidad de las redes de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y gas, así como la infraestructura habitacional del sector, poniendo en riesgo la seguridad, la salud y la vida de los habitantes de la zona, y la potencial perdida de recursos en la intervención que se haga sobre dicho suelo, que a la fecha asciende a la suma de \$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, aclarando que dicha cifra no contempla la totalidad de las inversiones ejecutadas por las entidades del Distrito Capital que han intervenido dicho sector.

Como respuesta a la Advertencia en cita, la Alcaldesa Mayor¹¹⁰, con fundamento en los Artículos 35 y 55 del Decreto Ley 1421 de 1993, trasladó la Advertencia Fiscal al Fondo de Prevención y Atención de Emergencias – FOPAE para que diera respuesta directa y de manera coordinada al Organismo de Control, dado que la Coordinación del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias es de la Secretaría Distrital de Gobierno a través del FOPAE. Igualmente remitió copia a la Secretaria Distrital de Planeación y a la Caja de Vivienda Popular para el análisis correspondiente, relacionado con el proceso de legalización y el reasentamiento de familias.

¹⁰⁷ Conceptos Técnicos emitidos por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias.

¹⁰⁸ Resolución Número 1994 de fecha 09 de noviembre de 2010.

¹⁰⁹ Resoluciones por medio del cual se legalizan estos desarrollos.

¹¹⁰ Oficio No. 2-2011-25176 del 23 de junio de 2011.

Con memorando 11000-28198 radicado número 201176993 de fecha 18 de julio de 2011 la Directora de Apoyo al Despacho de la Contraloría de Bogotá, remitió a la Dirección Ambiente, la respuesta a la Advertencia Fiscal, firmada por el Director General del Fondo de Prevención y atención de Emergencia – FOPAE¹¹¹.

Es preciso señalar que uno de los objetivos de la Contraloría Distrital es: *“Establecer las responsabilidades fiscales... que corresponda y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia y control fiscal, tal como la jurisdicción coactiva; y procurar el resarcimiento del patrimonio público”*¹¹².

Por ende es competencia de este Órgano de Control iniciar el proceso de responsabilidad fiscal *“de oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal por parte de las propias contralorías, de la solicitud que en tal sentido formulen las entidades vigiladas o de las denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana...”*¹¹³, como consecuencia esta Subdirección de Fiscalización Transversal Gestión Pública Ambiental, observa un presunto detrimento al Erario del Distrito Capital, por lo que en ejercicio de sus funciones solicitó información a las siguientes entidades: Empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado de Bogotá ESP - EAAB, Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. - ETB, Secretaria Distrital de Planeación - SDP, Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá - DPAE, Codensa S.A. - E.S.P., Gas Natural S.A. E.S.P., Alcaldía Local de Usme y Caja de la Vivienda Popular, las cuales dieron respuesta a lo solicitado mediante oficios con radicados números: 201170896 y 201170946 del 30 de junio¹¹⁴, 201173221 del 08 de julio¹¹⁵, 201175521 del 13 de julio¹¹⁶, 201176282 del 15 de julio¹¹⁷, 201171137 y 201177509 del 01 y 19 de julio¹¹⁸, 201177791 del 21 de julio¹¹⁹, 201166063 y 201179337 del 17 de junio y 25 de julio¹²⁰, 201178059, 201179893 y 201183239 del 21 y 26 de julio y 03 de agosto¹²¹ de 2011.

Visto lo anterior la Subdirección de Fiscalización Transversal Gestión Pública Ambiental de esta Contraloría, se encuentra adelantando una Auditoria Abreviada y evaluando las respuestas dadas por las entidades en cita, para así determinar si hay daño al Erario del Distrito Capital y tramitar el correspondiente hallazgo fiscal por las inversiones realizadas tanto en la legalización de los desarrollos

¹¹¹ Oficio con radicado 201176423 de fecha 15 de julio de 2011.

¹¹² Acuerdo 361 de 2009 artículo 3 numeral 6.

¹¹³ Artículo 8 de la Ley 610 del 15 de agosto de 2000.

¹¹⁴ Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. – EAAB.

¹¹⁵ Secretaria Distrital de Planeación - SDP.

¹¹⁶ Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S. A. E.S.P. – ETB.

¹¹⁷ Fondo de Prevención y Atención de Emergencia – FOPAE.

¹¹⁸ Condensa S.A. - E.S.P.

¹¹⁹ Caja de la Vivienda Popular.

¹²⁰ Alcaldía Local de Usme.

¹²¹ Gas Natural S.A. – E.S.P.

urbanísticos San Juan de Usme IV Sector y Yopal (antes el Pedregal) ubicados en la localidad de Usme, el cual debe reunir los requisitos consagrados en los numerales 4 y 5 del Art. 41 de la Ley 610 de 2000¹²², para posteriormente remitirlo a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para lo de su competencia, pues la responsabilidad fiscal tiene como objeto: “*el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público*”¹²³.

Conclusiones

Incumplimiento Artículos 111 de la Ley 99 de 1993 y 106 de la Ley 1151 de 2007: Visto que en el caso en cita la Autoridad Ambiental competente es la Corporación Autónoma Regional – CAR - Cundinamarca, el Control Fiscal por incumplimiento del artículo 111, le Corresponde a la Contraloría General de la República, quien debe “*ejercer las funciones previstas en los artículos 267 Y 268 de la Constitución política en las que se encuentran la de vigilar la gestión fiscal que incluye el ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados, al igual que establecer la responsabilidad derivada de dicho control e imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso*”, dado que el Decreto - Ley 267 de 2000, en su artículo 4º, numeral 5 consagró, que “*Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República: Las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible*”.

Camino al Santuario de Monserrate. -El sendero peatonal fue cerrado el 21 de marzo de 2009 debido al inminente peligro para peregrinos y deportistas que utilizaban el camino peatonal por fenómenos de remoción en masa, erosión, deslizamientos, riesgos eléctricos y sanitarios, manejo inadecuado de aguas negras y ocupación ilegal del espacio público, entre otros factores. El 17 de Noviembre de 2011 la Alcaldesa Mayor Designada de Bogotá D. C., Doctora Clara Eugenia López Obregón, en compañía de autoridades distritales y eclesiásticas encabezadas por el Arzobispo de Bogotá, Rubén Salazar Gómez, dieron apertura al sendero peatonal del cerro de Monserrate, cuyas obras fueron concluidas en su totalidad.

Nuevos Humedales de la ciudad y Ampliación del sistema de Áreas Protegidas.

Para el caso en cita, instauraron una acción popular, donde un Juez de la República en año 2009, tomó la determinación en fallo de primera instancia de: Proteger el bosque y la zona inundable, tal decisión fue impugnada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por tal motivo se está a la espera del fallo, dado

¹²² “*Identificación de la entidad estatal afectada y de los presuntos responsables fiscales y determinación del daño patrimonial al Estado y estimación de su cuantía*”.

¹²³ Ley 610 de 2000 artículo 4.

que es preciso aclarar: ¿Qué sucedería si el Tribunal confirma la sentencia de primera instancia y el Concejo opta por una determinación que vaya en contravía?, esta situación mantiene en incertidumbre la declaratoria de dicho sector como Humedal.

San Juan de Usme IV Sector y Yopal (antes el Pedregal). -Visto lo anterior la Subdirección de Fiscalización Transversal Gestión Pública Ambiental de esta Contraloría, se encuentra adelantando una Auditoria Abreviada y evaluando las respuestas dadas por las entidades en cita, para así determinar si hay daño al Erario del Distrito Capital y tramitar el correspondiente hallazgo fiscal por las 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, el cual debe reunir los requisitos consagrados en los numeral 4 y 5 del Art. 41 de la Ley 610 de 2000, para posteriormente remitirlo a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para lo de su competencia, pues la responsabilidad fiscal tiene como objeto: *“el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público”*.