



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

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

VIGENCIA 2016

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS – PAE 2017

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA

NOVIEMBRE 2017

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“INFORME ANUAL SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE DE BOGOTÁ D.C., VIGENCIA 2016”.

Contralor de Bogotá, D.C.

Juan Carlos Granados Becerra.

Contralor Auxiliar

Andrés Castro Franco

Director de Estudios de Economía y Política Pública

Carlos Gabriel Camacho Obregón

Subdirectora de Estudios Económicos y Fiscales

Carmen Aldana Gaviria

Libia Esperanza Cuervo Páez
Profesional Especializado 222-07

Analistas

Oneida Castro Hernández
Profesional Universitario 219-03

Jaime Iván Martínez Martínez
Profesional Universitario 219-03

Pasantes

Maria Eugenia Baquero Castro
Allison Jiménez Nieto
Jenny Paola Buitrago Jaimes
Laura Andrea González Rodríguez

CONTENIDO

CAPÍTULO I	9
EVALUACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL	9
DISTRITO CAPITAL	9
ANTECEDENTES	9
1.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	10
1.2. INVERSIÓN EN GESTIÓN AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL	
VIGENCIA FISCAL 2016.	11
1.2.1. Inversiones realizadas por las entidades que conforman el Sistema Ambiental del Distrito Capital-SIAC.	11
1.2.2. Inversiones realizadas por los Fondos de Desarrollo Local- FDL.....	12
1.3. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS AMBIENTALES VIGENCIA 2016.	13
1.3.1. Entidades PACA	14
1.3.2. Entidades PAL.	15
1.4. CALIFICACIÓN GESTIÓN AMBIENTAL	16
1.4.1. Calificación de la gestión ambiental PACA- Vigencia 2016.	16
1.4.2. Calificación de la Gestión Ambiental PAL - Vigencia 2016.	19
1.4.3. Calificación Gestión Ambiental Distrital	20
CAPITULO II: POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES EN EL DISTRITO CAPITAL	21
2. POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL para el manejo del suelo de protección en el Distrito Capital.	21
2.4. GESTIÓN E INVERSIÓN	28
2.4.1. Secretaría Distrital de Ambiente SDA.....	29
2.4.2. Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT)	34
2.4.3. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.....	37
CAPITULO III: RESERVAS FORESTALES DE CERROS ORIENTALES Y VAN DER HAMEN	39

3.1 ESTADO DE LA RESERVA FORESTAL DE LOS CERROS ORIENTALES COMO RESULTADO DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL EJECUTADA	39
3.1.2 Marco normativo de regulación del área de reserva forestal cerros orientales de Bogotá D.C.	39
3.1.3 Importancia eco sistémica de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá.	45
3.1.4 Balance general de los resultados de la gestión en la zona de reserva forestal protectora bosque oriental de Bogotá.	51
3.2 Reserva forestal regional del norte de Bogotá D.C. "Thomas Van Der Hammen.	54
3.2.1 Marco normativo	54
3.2.2. Estado del Área de Reserva Forestal Productora "Thomas Van Der Hammen"	58
3.2.3. Costos ambientales que generaría la realización del proyecto de infraestructura vial conocida como ALO en el tramo que se encuentra dentro de los límites de Área de Reserva Forestal <i>Productora "Thomas Van Der Hammen"</i>	59
CONCLUSIONES	62

Índice de Tablas

Tabla 1. Contratación Consolidada Por Sectores SIAC - 2016.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 2. Comparación Contratación Vigencias 2014 - 2016.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 3. Cumplimiento de metas PACA-Vigencia 2016.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 4 Cumplimiento de Metas PAL - Vigencia 2016.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 5 Calificación para las entidades PACA - Vigencia 2016 (%) ...	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 6 Calificación ponderada de la gestión Ambiental por sectores PACA - Vigencia 2016 (%)	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 7 Calificación de la Gestión Ambiental – PACA Vigencia 2016 (%).....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 8 Calificación ponderada de la Gestión Ambiental – PAL Vigencia 2016 (%)	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 9 Calificación de la Gestión Ambiental PACA – PAL. Vigencia 2016 (%)	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 10Estructura Ecológica Principal de Bogotá D.C.	25
Tabla 11 Estructura PDD “Bogotá Humana”	28
Tabla12 Metas de Resultado y/o Gestión Proyecto de Inversión 821	30
Tabla 13Presupuesto Proyecto de Inversión 821 SDA 2012-2016.....	32
Tabla 14 Metas de Resultado y/o Gestión Proyecto de Inversión 820	32
Tabla 15Presupuesto Proyecto de Inversión 820 SDA 2012-2016.....	34
Tabla 16 Metas de Resultado y/o Gestión Proyecto de Inversión 417	35
Tabla 17Presupuesto Proyecto de Inversión 417 SDHT 2012-2016.....	36
Tabla 18 Metas de Resultado y/o Gestión Proyecto de Inversión 807	36
Tabla 19Presupuesto Proyecto de Inversión 807 SDHT 2012-2016.....	37
Tabla 20Metas de Resultado y/o Gestión Proyecto de Inversión 7341	37
Tabla 21 Presupuesto Proyecto de Inversión 7341 EAB-ESP 2012-2016	38
Tabla 22 Presupuesto Total Programa de "Recuperación, rehabilitación y restauración de la EEP y de los espacios del agua	38

PRESENTACIÓN

Los retos y desafíos que la ciudad tiene en materia de conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales son muy grandes, más si se considera el crecimiento constante de su población que hoy alcanza más de 8 millones de habitantes, entre otros factores por la migración de personas en busca de los servicios ofrecidos por la capital.

La tendencia incremental de la población en las últimas décadas muestra una relación proporcional con el deterioro de su infraestructura, sus recursos naturales y las condiciones sociales de sus habitantes.

El cambio de uso del suelo, la explotación de los recursos naturales y su utilización funcional como vertedero de desechos, por encima de sus niveles de resiliencia, han conllevado tanto al deterioro de los principales ecosistemas como son los Cerros Orientales, humedales y reserva Van Der Hammen, entre otros, como a poner en riesgo la renovabilidad y sostenibilidad del agua, suelo y aire del Distrito Capital.

La situación anterior se vuelve preocupante si se trae a consideración por un lado, que aún con la existencia de políticas públicas tanto para el manejo del suelo de protección del Distrito Capital, como para el uso y explotación de los recursos naturales, se sigue en la inercia depredadora del ambiente con el consecuente incumplimiento del desarrollo normativo vigente, y por otro, que aun cuando existe un nutrido desarrollo normativo regulador, el mismo ha mostrado más una tendencia de legalización de las situaciones de hecho identificadas como los principales factores que han propiciado el deterioro del patrimonio natural propio de la ciudad.

El presente Informe anual sobre el Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente de Bogotá D.C., como producto del ejercicio del control fiscal de la Contraloría de Bogotá, cubre la vigencia 2016, y se encuentra estructurado en tres capítulos: en el primero de ellos, se presenta una evaluación y calificación a la gestión ambiental de la Administración Distrital; el segundo, ilustra los resultados de la evaluación de la política pública ambiental para el manejo del suelo de protección en el Distrito

Capital, y el tercero, realiza una crónica del desarrollo normativo y su incidencia en el estado de las reservas forestales, de los cerros orientales y “Van Der Hammen”.

Para ésta última reserva se incluyen los resultados de la valoración de costos ambientales, aplicada al tramo de la ALO que cruza parte de dicha reserva Forestal. Este documento tiene como propósitos, dar a conocer entre otros aspectos los siguientes:

- El avance de las inversiones realizadas por los diferentes entidades ejecutoras del Sistema Ambiental del Distrito Capital SIAC, y su repercusión en cada uno de los recursos naturales con el fin de cumplir con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.
- El manejo que se le ha dado al desarrollo de la Política para el manejo del suelo de protección, con el fin de consolidar la gestión eficiente del suelo como elemento de ordenamiento y desarrollo de la ciudad, como una forma para conservar, preservar y proteger la Estructura Ecológica Principal, siendo esta la mayor afectada por el crecimiento poblacional, y urbano de una manera desordenada con deficiencias de planeación.
- El estado de las áreas de reserva analizadas como resultado no sólo de la política pública sino del desarrollo normativo y de la gestión institucional realizada en este patrimonio natural de la ciudad.

En resumen el presente informe evidencia que, ni el patrimonio natural ni las necesidades ambientales de la ciudad han sido atendidas en su totalidad, circunstancia que pone de manifiesto el rezago en la solución de los problemas y necesidades ambientales, conllevando a que sea necesario el distanciado del horizonte inicialmente propuesto en las políticas públicas y los instrumentos de planificación ambiental para su obtención, y a que, se requiera de mayores esfuerzos políticos, administrativos y económicos para su manejo.

De igual forma evidencia que, el deterioro ambiental del patrimonio natural de la ciudad se manifiesta cada vez con mayor intensidad y cobertura, de tal manera que desborda no sólo las áreas geográficas, limitadas por las fronteras territoriales administrativas, sino la capacidad de gestión de los gobiernos responsables para solucionar las deficiencias a la hora de ejecutar los escasos recursos que comprometen en sus presupuestos para atender las necesidades propias de la problemática ambiental de la ciudad. En ese sentido, se evidencia una gestión más



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

correctiva que deja a su mínima expresión su connotación preventiva y protectora del patrimonio natural.

Si bien la ciudad no cuenta con un inventario real de sus recursos naturales en cantidad y calidad, este informe se constituye en un aporte del ente de control para la administración distrital, el Concejo de Bogotá y la ciudadanía, y se presenta como una herramienta de gestión para su uso en el proceso del mejoramiento de la gestión ambiental, de la guía de los controles político y social, en torno a contribuir en la búsqueda e identificación de nuevos elementos para alcanzar la sostenibilidad de la ciudad, y en consecuencia el mejoramiento de la calidad de vida de todos y cada uno de los capitalinos.

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Contralor de Bogotá D.C.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

CAPÍTULO I EVALUACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL DISTRITO CAPITAL

ANTECEDENTES

El marco rector en el Distrito Capital que sirve de soporte legal para que el ente de control evalúe la gestión ambiental, corresponde al Plan de Gestión Ambiental – PGA, adoptado mediante el Decreto 456 de 2008, el cual es una herramienta de planificación ambiental de la ciudad a largo plazo “*en el área de su jurisdicción, que permite y orienta la gestión ambiental de todos los actores distritales con el propósito de que el proceso de desarrollo propenda por la sostenibilidad del territorio distrital y la región*”, toda vez que su alcance está proyectado al 2038. Sin embargo, este debe ser revisado cada 10 años.

En este informe se evalúa la gestión desarrollada a través de dos de los instrumentos de planeación ambiental que permiten lograr y materializar el propósito del PGA en el corto plazo, los cuales corresponden al Plan de Acción Cuatrienal Ambiental-PACA y los Planes Ambientales Locales-PAL.

Cada uno de los instrumentos antes mencionados corresponde a la armonización de los respectivos Planes de Desarrollo, tanto Distrital como Local, con los objetivos, estrategias y principios del PGA en cada una de las administraciones distritales.

Cabe señalar que para la vigencia 2016, a nivel Distrital se ejecutaron tanto el Plan de Desarrollo “*Bogotá Humana 2012-2016*” aprobado con el Acuerdo 489 de 2012 y su equivalente “*Plan de Acción Cuatrienal Ambiental -PACA- Bogotá Humana*” aprobado mediante el Decreto 597 de 2013, como el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “*Bogotá Mejor para Todos*”, adoptado mediante Acuerdo 645 de 2016 el cual actualmente se encuentra vigente, y a la fecha del presente informe después de transcurrido año y medio de mandato, cuenta con el PACA formulado, pero no adoptado mediante acto administrativo por parte del Alcalde Mayor. De otra parte, se tienen adoptados mediante Decreto Local los veinte (20) PAL correspondientes a las localidades con las que cuenta la ciudad.

Tanto el PACA como el PAL son la carta de navegación, en cada una de las entidades ejecutoras principales del Sistema Ambiental del Distrito Capital – SIAC

(Acuerdo 19 de 1996) así como de las localidades, para ejecutar los proyectos de inversión de carácter ambiental en la ciudad.

1.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

En esta evaluación la gestión ambiental en el Distrito Capital se consolida involucrando 40 sujetos de vigilancia y control fiscal¹, teniendo en cuenta las auditorías de modalidad de regularidad que se adelantan en cada uno de los sujetos para la vigencia fiscal de 2016, y se califica a través de la “*Matriz de Calificación de la Gestión Fiscal*” adoptada a través de la Circular 014 de 2014 de la Contraloría de Bogotá D.C. en concordancia con el procedimiento para elaborar el Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá D.C., (Resolución No.019 de 2016).

Para la calificación se tuvo en cuenta por un lado, el Plan de Auditoría Distrital-PAD-2017, y los resultados obtenidos en las treinta y ocho (38) auditorías de regularidad ejecutadas por las direcciones sectoriales, que se encuentran contenidos en los informes finales y en la “*matriz de calificación de la gestión fiscal*”, y por otro, la información reportada en los formatos y documentos electrónicos del SIVICOF que componen la rendición de la cuenta anual de la vigencia 2016. Excepto la del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal cuya auditoría se encontraba en ejecución en el período de elaboración del presente informe.

La vigencia fiscal evaluada corresponde al año 2016, y se tuvo en cuenta los 40 sujetos de vigilancia, de los cuales dieciocho (18) pertenecen al SIAC, se encuentran agrupados en nueve (9) sectores, conforme a lo estipulado en el decreto 597 de 2013. Las otras 22 entidades restantes, corresponden a las Secretarías de Desarrollo Económico y de Hábitat (que fueron vinculadas desde el 2012) y a las 20 localidades.

En el presente informe se realizará una comparación entre las calificaciones obtenidas de las 38 entidades, tanto a nivel sectorial como en el consolidado del

¹Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, Secretaría Distrital de Ambiente, Jardín Botánico José Celestino Mutis, Secretaría Distrital de Salud, Instituto de Desarrollo Urbano, Secretaría Distrital de Movilidad, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Transmilenio, Instituto Distrital de Recreación y Deporte, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría Distrital de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, Secretaría Distrital de Educación, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Hábitat, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, Empresa de Energía de Bogotá, Metrovivienda, Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático y las 20 Localidades.

Distrito, en tanto la metodología aplicada para las tres últimas vigencias (2014, 2015 y 2016) es la misma.

Cabe resaltar de igual manera que para la vigencia bajo estudio se armonizaron dos (2) Planes de Desarrollo, por lo cual también se hará un análisis con respecto a las inversiones ejecutadas por las entidades involucradas.

1.2. INVERSIÓN EN GESTIÓN AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL VIGENCIA FISCAL 2016.

La inversión directa entre los dos Planes de Desarrollo “Bogotá Humana” PDDDBH-2012-2016 y “Bogotá Mejor para Todos”-2016-2020- para la vigencia 2016 ascendió a \$10.394.244 millones, correspondiente a 2.29% (\$238.787 millones) de los cuales fueron destinados \$194.509 millones para PACA y \$44.282 millones para el PAL, instrumentos operativos mediante los cuales se ejecutaron aquellos proyectos ambientales en el Distrito Capital.

Adicionalmente la Empresa de Energía de Bogotá-EEB y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas-UDFJD, ejecutaron recursos por gastos de funcionamiento por una suma de \$6.927 millones para adelantar también metas ambientales.

Lo anterior indica que el total de la inversión dirigida a la gestión ambiental durante esta anualidad ascendió a \$245.718 millones, de los cuales se realizaron giros durante la vigencia de \$131.653 millones, equivalente a 53,6% quedando comprometido un 46,4% (\$114.065 millones).

1.2.1. Inversiones realizadas por las entidades que conforman el Sistema Ambiental del Distrito Capital-SIAC.

En la siguiente tabla No.1 se puede observar el comportamiento de la contratación celebrada en el año 2016 por cada uno de los sectores que conforman el Sistema Ambiental Capital-SIAC y que son los ejecutores principales del Plan de Gestión Ambiental- PGA.

Tabla 1. Contratación Consolidada Por Sectores SIAC – 2016

SECTORES	CONTRATACIÓN	% Participación CONTRATACIÓN	GIROS	% Participación GIROS
FUNCIONAMIENTO	6.927.053.652	3,44	6.927.053.652	5,49
SECTOR HABITAT	64.598.156.049	32,07	25.891.488.919	20,51
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	504.787.333	0,25	154.178.288	0,12
CULTURA, RECREACION Y DEPORTE	8.152.750.894	4,05	4.466.711.351	3,54
MOVILIDAD	42.800.920.386	21,25	37.026.341.838	29,32
AMBIENTE	35.200.305.111	17,47	28.078.713.571	22,24
PLANEACION	402.913.840	0,2	402.913.840	0,32
SALUD	41.640.817.784	20,67	22.132.957.611	17,53
EDUCACION	399.160.087	0,2	399.160.087	0,32
DESARROLLO ECONOMICO	809.329.857	0,4	788.829.857	0,62
TOTAL	201.436.194.993	100	126.268.349.014	100

Fuente: Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales- SIVICOF-vigencia 2016 e información complementaria de las entidades.

Los sectores con la mayor cantidad de recursos contratados durante la vigencia de estudio corresponden a Hábitat, Salud, Movilidad y Ambiente; equivalente a \$184.240 millones (91.46%) y los \$17.195 (8.54%) millones restantes fueron contratados por aquellos sectores cuya misión no es primordialmente el tema ambiental a pesar de pertenecer al SIAC.

En lo concerniente a los giros efectuados, se puede indicar que de los \$ 184.240 millones comprometidos a 31 de diciembre de 2016, se giraron \$ 113.129 millones equivalente a un 61.40%.

1.2.2. Inversiones realizadas por los Fondos de Desarrollo Local- FDL.

El Plan Ambiental Local-PAL es el instrumento operativo de planeación mediante el cual las 20 localidades dan cumplimiento y ejecutan las acciones e inversiones en lo relacionado a los proyectos o metas ambientales en el Distrito Capital.

Lo contratado por los Fondos de Desarrollo Local para la vigencia 2016 ascendió a \$44.282 millones, con un porcentaje de giros del 12.16% (\$5.385 millones)

quedando compromisos por un valor de \$38.897 millones equivalente a 87.83%, lo que evidencia una baja ejecución del presupuesto de inversión de las localidades.

Además de evidenciarse el rezago en la ejecución presupuestal que muestra una incipiente gestión ambiental en las diferentes localidades; encontramos que dos (2) localidades (Sumapaz y Santa Fe) con el monto más alto en contratación de \$16.331 millones y \$9.223 millones respectivamente, celebraron contratos para el mantenimiento de la malla vial con recursos destinados para el PAL, situación que mejora la movilidad de los capitalinos Sin embargo, no mejora la calidad de los recursos naturales de las respectivas localidades. Estos recursos representan un 68.45% (\$25.553 millones) de los compromisos para mejorar, mantener o recuperar los recursos naturales. Esto se considera obra pública que en lo relacionado con actividades ambientales es una mínima parte. Lo cual indica que de \$44.282 millones de los recursos de inversión directa un 40% (\$17.480) se invirtió en la movilidad, sin tenerse en cuenta que son recursos para mejorar la calidad de vida y no para el tema ambiental en Bogotá.

Comparando los recursos invertidos en gestión ambiental en las tres (3) últimas vigencias se puede observar en la tabla 2, que los recursos contratados del 2014 al 2015 presento una variación del -39.69% por ende también los giros disminuyeron.

De igual para el año 2016 las localidades contrataron y giraron un 47.62% y 62.59% menos que el año inmediatamente anterior.

Tabla 2. Comparación Contratación Vigencias 2014 - 2016

VIGENCIA 2014		VIGENCIA 2015		VIGENCIA 2016		VARIACIÓN	
Contratación	Giros	Contratación	Giros	Contratación	Giros	Contratación	Giros
777.214	457.859	469.124	351.998	245.718	131.653	-47.62	-62.59

Fuente: Informe Anual del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá D.C. vigencia 2015 y Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales vigencia 2016.

1.3. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS AMBIENTALES VIGENCIA 2016.

Para la vigencia 2016 la inversión directa en las entidades responsables del PACA se ejecutaron a través de dos (2) Planes de Desarrollo “Bogotá Humana”-2012-2016 y “Bogotá Mejor para Todos”-2016-2020 vigente actualmente y para las localidades sus inversiones únicamente las realizaron con el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”-2012-2016.

De igual manera, los proyectos que se armonizaron tanto en el PACA como en PAL estuvieron enfocadas a alcanzar cada una de las metas de los Planes de Desarrollo vigentes en la vigencia 2016.

1.3.1. Entidades PACA

Tabla 3. Cumplimiento de metas PACA-Vigencia 2016

ENTIDADES	% EJECUCIÓN METAS
SDDE	100
UDFJC	
EEB	100
UAESP	
SDM	
TRANSMILENIO	79.4
IDRD	63.4
JBJCM	100
IDIGER	34.4
SDA	53,6
SDP	98.4
SDE	100
EAB	87
SDHT	
SDS	85.7
UAERMV	91.9
IDU	65
METROVIVIENDA	40

Fuente: Informes de Auditoría de Regularidad (Matriz de Calificación Fiscal) Vigencia 2016- PAD 2017.

Las entidades PACA con el mayor cumplimiento de metas en un 100% fueron: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Empresa de Energía de Bogotá, Jardín Botánico José Celestino Mutis y Secretaría Distrital de Educación y aquellas con un porcentaje de cero correspondieron a: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Secretaría Distrital de Movilidad y Secretaría Distrital de Hábitat.

Es importante señalar que entidades como: Secretaría Distrital de Ambiente, Instituto Distrital de Recreación y Deporte y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo

y Cambio Climático, cuya misión está enfocada a velar por el ambiente en el Distrito Capital, el cumplimiento en las metas propuesta para la vigencia 2016 fue bajo.

1.3.2. Entidades PAL.

Tabla 4 Cumplimiento de Metas PAL - Vigencia 2016

ENTIDADES	% EJECUCIÓN METAS
FDL ANTONIO NARIÑO	
FDL BARRIOS UNIDOS	40
FDL BOSA	49.4
FDL CANDELARIA	75
FDL CHAPINERO	
FDL CIUDAD BOLIVAR	39.5
FDL ENGATIVA	100
FDL FONTIBON	14.5
FDL KENNEDY	17.9
FDL MARTIRES	38.7
FDL PUENTE ARANDA	100
FDL RAFAEL URIBE URIBE	40
FDL SAN CRISTOBAL	
FDL SANTA FE	38.8
FDL SUBA	12.9
FDL SUMAPAZ	42.4
FDL TEUSAQUILLO	39
FDL TUNJUELITO	40
FDL USAQUEN	10
FDL USME	39.7

Fuente: Informes de Auditoría de Regularidad (Matriz de Calificación)
Vigencia 2016- PAD 2017.

En la anterior tabla se puede observar que las localidades de Antonio Nariño, Chapinero y San Cristobal no tuvieron avance en sus metas del PAL, al contrario de Puente Aranda y Engativá que presentaron un cumplimiento del 100% en sus compromisos.

Cabe resaltar que los Fondos de Desarrollo Local de Antonio Nariño, Chapinero, cuyo avance en sus metas fue del 0%, a pesar de contar con recursos en su

presupuesto de inversión para la vigencia y en el caso de San Cristobal, presentó la ejecución total de los recursos y no mostró avance en sus metas.

Además se puede evidenciar, que de acuerdo a los PAL`s formulados por las Localidades, los recursos son invertidos en proyectos, metas y actividades que no tienen ninguna inherencia con la gestión ambiental, que permita medir el avance en el Ambiente del Distrito Capital.

1.4. CALIFICACIÓN GESTIÓN AMBIENTAL

La calificación de la Gestión Ambiental del Distrito Capital, se realizó teniendo en cuenta la nota ponderada del cumplimiento de las metas (eficacia) y la ejecución de los recursos (eficiencia) de los proyectos enmarcados en los instrumentos operativos (PACA y PAL) de las treinta ocho (38) entidades que son Sujetos Pasivos de Control Fiscal con el fin de solucionar la problemática ambiental presente en la ciudad.

Esta Calificación se soporta en los principios de Eficacia y Eficiencia tal como quedo estipulado en la “*Matriz de Calificación de la gestión Fiscal*” dentro del componente de control de resultados y del factor Planes, Programas y Proyectos, en lo relacionado con las “*Metas Ambientales*”².

1.4.1. Calificación de la gestión ambiental PACA- Vigencia 2016.

En la tabla 5, se describe la calificación obtenida por las dieciocho (18) entidades auditadas por el ente de control durante la vigencia 2016.

Tal como podemos observar sujetos como la UAESP, SDA, SDHT, SDM y UDFJC³ obtuvieron calificación Ineficaz e Ineficiente, lo que indica que no alcanzaron las metas propuestas y de igual manera invirtieron la totalidad de los recursos sin dar solución a cada una de las problemáticas ambientales que se comprometieron en el PACA.

²Resolución 019 /2016 Nuevas versiones procedimientos del proceso PEPP

³Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Hábitat, Secretaría Distrital de Movilidad y Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Es importante señalar que la EEB, SDE y SDDE⁴ con los recursos asignados dieron cumplimiento a las metas planeadas obteniendo una calificación de Eficaz y eficiente para el año 2016.

Tabla 5 Calificación para las entidades PACA - Vigencia 2016 (%)

SECTORES	PRINCIPIOS			
	EFICACIA		EFICIENCIA	
	Rango	Calificación	Rango	Calificación
1-HABITAT				
EAB	80	Eficaz	90	Eficiente
EEB	100	Eficaz	100	Eficiente
METROVIVIENDA	0	Ineficaz	100	Eficiente
UAESP	0	Ineficaz	0	Ineficiente
SDHT	0	Ineficaz	0	Ineficiente
2-CULTURA, RECREACION Y DEPORTE				
IDRD	54.4	Ineficaz	74.1	Ineficiente
3-MOVILIDAD				
IDU	41.7	Ineficaz	100	Eficiente
SDM	0	Ineficaz	0	Ineficiente
UAERMV	99.8	Eficaz	81.7	Eficiente
TRANSMILENIO	56	Ineficaz	99.6	Eficiente
4-AMBIENTE				
JB	100	Eficaz	99.5	Eficiente
SDA	71.6	Ineficaz	50.2	Ineficiente
IDIGER	0	Ineficaz	81.4	Eficiente
5-PLANEACION				
SDP	97.3	Eficaz	100	Eficiente
6-SALUD				
SDS	78.8	Eficaz	89	Eficiente
7-EDUCACION				
SDE	100	Eficaz	100	Eficiente
UNIVERSIDAD	0	Ineficaz	0	Ineficiente
8-DESARROLLO ECONOMICO				
SDDE	100	Eficaz	100	Eficiente

Fuente: Informes de Auditoría de Regularidad (Matriz de Calificación)
Vigencia 2016- PAD 2017.

⁴Empresa de Energía de Bogotá, Secretaría Distrital de Educación y Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Tabla 6 Calificación de la gestión Ambiental por sectores PACA - Vigencia 2016 (%)

SECTORES	PRINCIPIOS							
	EFICACIA				EFICIENCIA			
	Rango	Calificación	Participación Contratación	Calificación Ponderada	Rango	Calificación	Participación Contratación	Calificación Ponderada
1-HABITAT								
EAB	80	Eficaz	31,19	24,95	90	Eficiente	31,19	28,07
EEB	100	Eficaz	0,30	0,30	100	Eficiente	0,30	0,30
METROVIVIENDA	0	Ineficaz	1,27	0,00	100	Eficiente	1,27	1,27
UAESP	0	Ineficaz	63,52	0,00	0	Ineficiente	63,52	0,00
SDHT	0	Ineficaz	3,72	0,00	0	Ineficiente	3,72	0,00
TOTAL				25,25				29,64
2-CULTURA, RECREACION Y DEPORTE								
IDRD	54,4	Ineficaz	100	54,40	74,1	Ineficiente	100	74,1
TOTAL				54,40				74,1
3-MOVILIDAD								
IDU	41,7	Ineficaz	39,70	16,56	100	Eficiente	39,70	39,70
SDM	0	Ineficaz	44,35	0,00	0	Ineficiente	44,35	0,00
UAERMV	99,8	Eficaz	2,88	2,88	81,7	Eficiente	2,88	2,36
TRANSMILENIO	56	Ineficaz	13,07	7,32	99,6	Eficiente	13,07	13,02
TOTAL				26,75				55,07
4-AMBIENTE								
JB	100	Eficaz	61,44	61,44	99,5	Eficiente	61,44	61,13
SDA	71,6	Ineficaz	36,84	26,37	50,2	Ineficiente	36,84	18,49
INDIGER	0	Ineficaz	1,73	0,00	81,4	Eficiente	1,73	1,41
TOTAL				87,81				81,03
5-PLANEACION								
SDP	97,3	Eficaz	100	97,30	100	Eficiente	100	100
TOTAL				97,30				100
6-SALUD								
SDS	75,1	Eficaz	100	75,10	80,7	Eficiente	100	80,7
TOTAL				75,10				80,7
7-EDUCACION								
SDE	100	Eficaz	49,31	49,31	100	Eficiente	49,31	49,31
UNIVERSIDAD	0	Ineficaz	50,69	0,00	0	Ineficiente	50,69	0,00
TOTAL				49,31				49,31
8-DESARROLLO ECONOMICO								
SDDE	100	Eficaz	100	100,00	100	Eficiente	100	100
TOTAL				100,00				100

Fuente: Informes de Auditoría de Regularidad (Matriz de Calificación) Vigencia 2016- PAD 2017 y Cálculos de la Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales con la información complementaria (Cuadro en Excel).

De los 9 sectores que conforman el SIAC, 8 de ellos analizados por la Contraloría, se pudo determinar que cuatro (4) de ellos: Desarrollo Económico, Planeación, Ambiente y Salud obtuvieron calificación de eficiente y eficaz en su gestión ambiental. Sin embargo, Hábitat y Movilidad fueron ineficiente e ineficaz.

Es importante señalar que entre los dos sectores con la calificación más baja, se asignaron un 53.76% (\$107.592 millones) de la inversión directa de los Planes de Desarrollo, lo que indica que para la vigencia 2016 no se alcanzaron los resultados esperados en la gestión ambiental del Distrito.

Tabla 7 Calificación de la Gestión Ambiental – PACA Vigencia 2016 (%)

SECTORES	% Participación contratación	Calificación Eficacia sectores	Ponderado Eficacia por sector	% Participación Contratación	Calificación Eficiencia sectores	Ponderado Eficiencia por Sector
SECTOR HABITAT	32	25,25	8,18	32,4	29,64	9,6
CULTURA, RECREACION Y DEPORTE	4	54	2,16	4,0	74,1	3,0
MOVILIDAD	21	26,75	5,62	21,0	55,07	11,6
AMBIENTE	17	87,81	14,93	17,0	81,03	13,8
PLANEACION	0,20	97,3	0,20	0,2	100	0,2
SALUD	21	75,1	15,77	21,0	80,7	16,9
EDUCACION	4	49,31	1,97	4,0	49,31	2,0
DESARROLLO ECONOMICO	0	100	0,40	0,4	100	0,4
TOTAL	100		49,22	100		57,4

Fuente: Informes de Auditoría de Regularidad (Matriz de Calificación) Vigencia 2016- PAD 2017 y Cálculos de la Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales con la información complementaria (Cuadro en Excel).

La tabla indica que las entidades ejecutoras del PACA en la vigencia 2016 obtuvieron rangos de **49.22%** y **57,4%** con una calificación de **INEFICAZ** e **INEFICIENTE** respectivamente.

Comparando la calificación del PACA de la actual vigencia con respecto a los dos (2) años anteriores tenemos: 2014 con rangos de **61,49%** y **84,3%** con calificación de **INEFICAZ** y **EFICIENTE** y 2015 con calificación de **INEFICAZ** e **INEFICIENTE** con rangos de **73,62%** y **67,5%**.

En este orden de ideas, las entidades ejecutoras del PACA han invertido recursos en contratación por un valor que ha ascendido a \$1.341.217 millones, en las tres últimas vigencias sin alcanzar los resultados esperados que en conclusión redundan en la mejora en la calidad de vida de los habitantes capitalinos.

1.4.2. Calificación de la Gestión Ambiental PAL - Vigencia 2016.

Tal como muestra la tabla 8, los Fondos de Desarrollo Local ejecutores del PAL, obtuvieron una calificación de **INEFICAZ** y **EFICIENTE** con rangos de **5,93%** y **82,23**, lo que evidencia que las localidades comprometen los recursos en la contratación al final de la vigencia, pero no alcanzan a dar cumplimiento con las metas ambientales que se proponen para mejorar el ambiente, con el agravante que los PAL`s desde su formulación incorporan proyectos y metas que no apuntan a dar solución a su problemática, lo que se ve reflejado en los contratos celebrados.

Tabla 8 Calificación de la Gestión Ambiental – PAL Vigencia 2016 (%)

LOCALIDADES	PRINCIPIOS							
	EFICACIA				EFICIENCIA			
	Rango	Calificación	% Participación Contratación	Calificación Ponderada	Rango	Calificación	Participación Contratación	Calificación Ponderada
FDL ANTONIO NARIÑO	0	Ineficaz	0,67	0,00	0	Ineficiente	0,67	0,00
FDL BARRIOS UNIDOS	0	Ineficaz	0,02	0,00	100	Eficiente	0,02	0,02
FDL BOSA	18,5	Ineficaz	6,29	1,16	26,1	Ineficiente	6,29	1,64
FDL CANDELARIA	100	Eficaz	1,10	1,10	99,9	Eficiente	1,10	1,10
FDL CHAPINERO	0	Ineficaz	3,91	0,00	0	Ineficiente	3,91	0,00
FDL CIUDAD BOLIVAR	0	Ineficaz	7,45	0,00	98,4	Eficiente	7,45	7,33
FDL ENGATIVA	100	Eficaz	1,23	1,23	99,2	Eficiente	1,23	1,22
FDL FONTIBON	7,6	Ineficaz	0,75	0,06	0	Ineficiente	0,75	0,00
FDL KENNEDY	0	Ineficaz	2,29	0,00	26,4	Ineficiente	2,29	0,60
FDL MARTIRES	0	Ineficaz	0,43	0,00	95,7	Eficiente	0,43	0,41
FDL PUENTE ARANDA	100	Eficaz	0,67	0,67	90,8	Eficiente	0,67	0,61
FDL RAFAEL URIBE URIBE	0	Ineficaz	6,93	0,00	100	Eficiente	6,93	6,93
FDL SAN CRISTOBAL	0	Ineficaz	0,43	0,00	0	Ineficiente	0,43	0,00
FDL SANTA FE	0	Ineficaz	20,83	0,00	99,8	Eficiente	20,83	20,79
FDL SUBA	2,4	Ineficaz	4,70	0,11	0	Ineficiente	4,70	0,00
FDL SUMAPAZ	4,3	Ineficaz	36,88	1,59	99,3	Eficiente	36,88	36,62
FDL TEUSAQUILLO	0	Ineficaz	0,45	0,00	96,7	Eficiente	0,45	0,44
FDL TUNJUELITO	0	Ineficaz	0,45	0,00	100	Eficiente	0,45	0,45
FDL USAQUEN	0	Ineficaz	0,45	0,00	0	Ineficiente	0,45	0,00
FDL USME	0	Ineficaz	4,06	0,00	100	Eficiente	4,06	4,06
TOTAL			100,00	5,93			100,00	82,23

Fuente: Informes de Auditoría de Regularidad (Matriz de Calificación) Vigencia 2016 - PAD 2017 y Cálculos de la Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales con la información complementaria (Cuadro en Excel).

1.4.3. Calificación Gestión Ambiental Distrital

Tabla 9 Calificación de la Gestión Ambiental PACA – PAL. Vigencia 2016 (%)

INSTRUMENTOS OPERATIVOS	PRINCIPIOS							
	EFICACIA				EFICIENCIA			
	Rango	Calificación	% Participación Contratación	Calificación Ponderada	Rango	Calificación	% Participación Contratación	Calificación Ponderada
PACA	49,22	Ineficaz	81,98	40,35	57,4	Ineficiente	81,98	47,06
PAL	5,93	Ineficaz	18,08	1,07	82,23	Eficiente	18,08	14,87
TOTAL				41,42				61,92

Fuente: Informes de Auditoría de Regularidad (Matriz de Calificación) Vigencia 2016 - PAD 2017 y Cálculos de la Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales con la información complementaria (Cuadro en Excel).

Como se puede observar en la tabla anterior, las entidades que tienen como responsabilidad tanto el PACA como el PAL en el Distrito Capital obtuvieron los rangos de **41,42%** y **61,92%** que los ubica en una calificación de **INEFICAZ** e **INEFICIENTE**.

Lo anterior demuestra que dichas entidades no alcanzaron los propósitos que en materia ambiental estaban plasmados en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016, el cual finalizó durante esta vigencia y adicionalmente no se logra vislumbrar cual es el enfoque del cumplimiento del nuevo Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”- 2016-2020, máxime si existe un compromiso de todos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que tienen metas específicas para ser alcanzadas en los próximos 15 años.

CAPITULO II: POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES EN EL DISTRITO CAPITAL

2. POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL PARA EL MANEJO DEL SUELO DE PROTECCIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL.

A través de la participación activa de diferentes grupos de ciudadanos, académicos, políticos y de organizaciones no gubernamentales, enfocados en la solución de la problemática ambiental, se identificó el punto de partida para generar soluciones a las necesidades y deficiencias marcadas en los territorios, situación que derivó un conjunto de políticas públicas encaminadas a la prevención, la mitigación, la conservación y el control de los factores que afectan los diferentes componentes del entorno natural.

Estas políticas públicas se han incorporado en los instrumentos de desarrollo y planeación de la ciudad, con el propósito de involucrar integralmente las realidades del territorio, y las de los ciudadanos con respuestas consistentes y sostenibles, en búsqueda del bienestar general, en el marco de la Constitución Política Nacional y las normas vigentes.

Es así como en el Distrito Capital, dichas instrumentos metodológicamente se han convertido en orientadores de las decisiones técnicas y políticas, que han sido adoptados para transformar las necesidades y/o problemáticas de la ciudad, como prioridades para la agenda política, social, económica y ambiental de la Administración Distrital.

2.1. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES.

En las grandes ciudades del mundo, al igual que en el territorio nacional, y especialmente en la ciudad de Bogotá, se ha presentado un comportamiento exponencial con respecto al crecimiento y desarrollo urbano no planificado, a causa de población migrante en búsqueda de los servicios ofrecidos por las grandes urbes, con lo cual se ha manifestado un gran número de problemáticas de tipo social, económico, político, urbano y especialmente ambiental.

En Bogotá como producto del aumento de la demanda de los servicios ofrecidos por la ciudad, se ha manifestado la pérdida de grandes extensiones de reservas de

recursos naturales, indispensables para su desarrollo, como también de la región en general, y especialmente para el bienestar de todos sus habitantes. Entre estos recursos afectados, se encuentra el suelo con fines de conservación de áreas y preservación de ecosistemas estratégicos, clasificados así por los servicios ambientales que los mismos ofrecen.

En cuanto al marco legal general del ordenamiento del territorio y el tema principal del presente informe, el recurso suelo está referenciado en la Constitución Nacional de 1991, y desarrollado en la Ley 99 de 1993⁵, además de la Ley 388 de 1997⁶. De especial importancia es también el decreto 2811 de 1974 denominado, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, expedido con base en las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República mediante la Ley 23 de 1973⁷.

En Colombia con la Constitución Política Nacional de 1991, se adoptó un modelo ecológico de desarrollo, basado en que “*Todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines*”, y enfocado en la protección, la gestión sostenible y la equidad con respecto a la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, como quedo establecido en su artículo 80 que a la letra menciona “*es el deber del Estado de planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales*”⁸.

Posteriormente para materializar este propósito establecido en la Constitución nacional, por medio de la Ley 99 de 1993⁹ se creó el Sistema Nacional Ambiental SINA, y se determinó el manejo y la defensa de los recursos naturales renovables contra fenómenos naturales y la presión ejercida por las actividades antrópicas causas del deterioro ambiental.

Adicionalmente en esta norma se establecen las funciones correspondientes al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre las cuales está la de “*establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación*

⁵ Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

⁶ Ley 388 de 1997: “mediante la cual se definen los Planes de Ordenamiento Territorial”.

⁷ Ley 23 de 1973. “Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la Republica para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones.

⁸ Constitución Política Nacional 1991.

⁹ Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás Ministerios y entidades”.

En esta misma Ley en su artículo 61 se declara a la Sabana de Bogotá, y sus principales ecosistemas, como de interés ecológico nacional, con destinación agropecuaria y forestal.

Como una medida para subsanar la pérdida de grandes extensiones de reservas naturales de los diferentes ecosistemas propios del país, a causa tanto del crecimiento urbano no planificado, como de los procesos de extracción y explotación de recursos minerales, entre otras actividades antrópicas destructivas, a nivel nacional se desarrolló la implementación de la Ley 388 de 1997, denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial¹⁰, con el fin de dar un orden a los componentes relacionados con la expansión urbana, y con la primicia de vincular a está con la urbanización, la política urbana y la estructura espacial de los territorios, es decir respetando los espacios destinados a diferentes actividades entre las que se encuentran la conservación, la restauración y manejo de los recursos naturales de los territorios.

En cuanto a la inadecuada planificación existente en el país, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, centra sus acciones en el propósito de integrar al mismo tiempo el componente urbano y rural. Por esta razón, la Ley 388 de 1997, en su artículo 8, establece como acción urbanística que *“tanto municipios o distritos deben clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, como clasificación dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial”* (POT).

Por lo anterior esta misma ley clasifica el territorio en:

- *“Suelo urbano es constituido por las áreas del territorio distrital o municipal, destinadas a usos urbanos por el Plan de Ordenamiento, que cuentan con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso.*
- *Suelo de expansión urbana: constituido a la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitara para el uso urbano durante la vigencia del Plan de Ordenamiento, según lo determinen los programas de ejecución.*
- *Suelo rural: lo constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con*

¹⁰Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

restricciones de uso, de intensidad y densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido por los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, o de explotación”.

Por su parte el artículo 35 de esta ley establece como suelo de protección aquel *“constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”.*

En concordancia con la mencionada Ley, con el Decreto 190 de 2004 se compiló el articulado en torno al Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, con fundamento en sus dos antecesores, y se dio el inicio al proceso para identificar los diferentes componentes de ordenamiento y desarrollo de la ciudad, tanto a nivel urbano como rural, de esta manera se organizó el territorio en torno a tres principios¹¹:

- *“La protección y tutela del ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial.*
- *El perfeccionamiento y optimización de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para todos los ciudadanos del Distrito Capital en perspectiva regional.*
- *La integración socio económica y espacial de su territorio urbano – rural a nivel internacional, nacional y con la red de ciudades prevista para la región Bogotá – Cundinamarca y departamentos vecinos”.*

Con ocasión a las decisiones de ordenamiento territorial que afecten el territorio distrital, estas deben tener en cuenta tres estructuras de carácter superpuestas e interdependientes: la Estructura Ecológica Principal-EEP, la Estructura Funcional de Servicios y la Estructura Socio – Económica y Espacial.

Adicionalmente el POT del Distrito Capital, en el párrafo del artículo 75 establece que, *“Todas las áreas de la Estructura Ecológica Principal en cualquiera de sus componentes constituyen suelo de protección con excepción de los Corredores Ecológicos viales”.* De igual manera, en dicho artículo se presentan las áreas que conforman la EEP del Distrito Capital, tal como se muestra en la tabla 10, Además de las áreas

¹¹Decreto 190 de 2004. “Por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

correspondientes a las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable, las áreas reservadas para la construcción de las plantas de tratamiento en la desembocadura de los ríos Fucha y Tunjuelo y el correspondiente suelo para el amortiguamiento y la protección ambiental de las mismas, y las 130 hectáreas para la expansión del Relleno Sanitario Doña Juana.

Tabla 10. Estructura Ecológica Principal de Bogotá D.C.

Estructura Ecológica Principal del Distrito Capital	
Sistema de Áreas Protegidas del D.C.	Áreas de manejo especial nacionales Áreas de manejo especial regionales Santuario Distrital de Fauna y Flora Área forestal distrital Parque Ecológico Distrital
Parques Urbanos	Parques de escala Metropolitana Parques de escala Zonal
Corredores Ecológicos	Corredor ecológico de ronda Corredor ecológico vial Corredor Ecológico de borde Corredor Ecológico Regional
Área de Manejo Especial del Río Bogotá	Ronda hidráulica del Río Bogotá. Zona de Manejo y Preservación del río Bogotá.

Fuente: Decreto 190 de 2004

Por lo anterior, teniendo en cuenta el artículo 79 del Decreto 190 de 2004, con relación al POT de la ciudad, define el Sistema de Áreas Protegidas como “*el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Región o la Nación, cuya conservación resulta indispensable para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y se declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas en el presente Plan. Todas las áreas comprendidas dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital constituyen suelo de protección*”.

Dichas áreas contienen una serie de funciones y atributos, esenciales para el desarrollo armónico de la ciudad, y en algunos casos, actúan como elementos compensadores del deterioro ambiental en que se encuentra esta urbe, por tal razón el Decreto 190 de 2004, enumera como los objetivos del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, los siguientes:

- “*Preservar y restaurar muestras representativas y de tamaño biológica y ecológicamente sostenible, de los ecosistemas propios del territorio distrital.*”

- *Restaurar los ecosistemas que brindan servicios ambientales vitales para el desarrollo sostenible.*
- *Garantizar el disfrute colectivo del patrimonio natural o paisajístico acorde con el régimen de usos de cada una de las áreas que lo componen.*
- *Promover la educación ambiental y la socialización de la responsabilidad por su conservación.*
- *Fomentar la investigación científica sobre el funcionamiento y manejo de los ecosistemas propios del Distrito Capital”.*

Dentro de las acciones establecidas en el POT del Distrito Capital, se encuentra la *“implementación de medidas para la recuperación y rehabilitación de los predios desocupados y su incorporación como suelos de protección a través de las entidades encargadas del manejo de la zona”*, especialmente para zonas en proceso de reasentamiento por alto riesgo no mitigable.

Como se describe en los párrafos anteriores, existe una normatividad sólida en cuanto al manejo y conservación de los suelos y las áreas de protección, por lo tanto estas deben propender por el adecuado uso, y lograr los fines de conservación de los recursos naturales con miras en su aprovechamiento y disfrute por parte de las generaciones futuras y el desarrollo económico y social del país.

2.1.1. Política Pública ambiental para el manejo del suelo de Protección en el Distrito Capital.

Teniendo en cuenta las dificultades presentadas en la gestión del suelo de protección en el Distrito Capital, principalmente por la problemática derivada del crecimiento poblacional y la ocupación ilegal de predios, entre otros conflictos y presiones evidenciadas en la ciudad, se formuló la Política pública Ambiental para el Manejo del Suelo de Protección, mediante la adopción del Decreto 462 de 2008, con la cual se busca suplir las deficiencias en definición de competencias legales e institucionales, delimitando acciones y responsables para el cumplimiento de sus objetivos.

Esta política enmarca como objetivo principal *“Consolidar la gestión sobre el suelo de protección, como parte integral del ordenamiento territorial del D.C., en todas las clases de suelo, a las formas más convenientes para el cumplimiento de sus funciones, asegurando su apropiación colectiva”*.

Para lograr este propósito, la política mencionada, se fundamenta sobre el desarrollo de dos (2) estrategias¹²:

- *Identificación, delimitación, alindamiento y registro de las áreas del suelo de protección.*
- *Manejo del suelo de protección en los bordes urbanos.*

Complementariamente esta política está compuesta por diez (10) líneas de acción, a través de las cuales se propone por un lado cristalizar sus principios y objetivos, y por otro, identificar las entidades que tendrán la función del desarrollo, implementación y ejecución de cada una de ellas.

- *Inventario, caracterización, delimitación y demarcación del suelo de protección.*
- *Consolidación del Sistema Distrital de Áreas Protegidas.*
- *Refuerzo de la Estructura Ecológica Principal.*
- *Manejo integrado del suelo de protección por riesgo.*
- *Manejo de bordes urbanos en el suelo de protección.*
- *Armonización urbanística en torno al suelo de protección.*
- *Desarrollo instrumental de la gestión del suelo de protección.*
- *Educación y divulgación para la apropiación colectiva del suelo de protección.*
- *Fortalecimiento del control de la ocupación ilegal del suelo de protección.*
- *Fortalecimiento de la capacidad administrativa sobre el suelo de protección.*

2.2. MANEJO DEL SUELO DE PROTECCIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ HUMANA” 2012 – 2016.

La ejecución de la Política para el Manejo del Suelo de Protección en el Distrito Capital, fue incluida inicialmente en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas “*Bogotá Positiva: Para vivir mejor*”, durante las vigencias 2008 – 2012, en el proyecto “*Recuperación y conservación del suelo de protección*” del programa ambiente vital, que se encontraba dentro del Objetivo Estructurante “*Derecho a la ciudad*”.

Este programa se encaminó hacia el cumplimiento de dos metas principales, “*Controlar el deterioro del recurso hídrico del Distrito*” y “*Proteger y defender los humedales del Distrito*”.

Posteriormente, estos principios fueron retomados para el período 2012 – 2016 dentro del Plan Distrital de Desarrollo “*Bogotá Humana*”, en su eje estratégico número dos (2), “*Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua*”,

¹²Decreto 462 de 2008 “Por el cual se adopta la Política para el Manejo del Suelo de Protección en el Distrito Capital”.

Artículo 26 del Acuerdo Distrital 489 de 2012¹³, el cual alude al Programa “*Recuperación, Rehabilitación y Restauración de la Estructura Ecológica Principal y de los espacios del agua*”, cuyo propósito es el de: “*Recuperar la estructura ecológica y los espacios del agua como elementos ordenadores del territorio, que contribuyen a la reducción de la vulnerabilidad que se deriva del cambio climático, a partir de la apropiación social y ambiental*”¹⁴.

Este programa está compuesto por seis (6) proyectos prioritarios, cuatro (4) de los cuales están relacionados con el Manejo del Suelo de Protección, para desarrollar en las vigencias 2012 – 2016, como se evidencia en la estructura del Plan Distrital de Desarrollo “*Bogotá Humana*” en la tabla 11:

Tabla 11 Estructura PDD “Bogotá Humana”

Eje Estratégico	Programa	Proyectos Prioritarios
Eje 2: "Un Territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua"	Recuperación, rehabilitación y restauración de la Estructura Ecológica Principal y de los espacios del agua.	Recuperación y renaturalización de los espacios del agua.
		Control ambiental del suelo de protección, de áreas intervenidas por minería y áreas susceptibles de ocupación ilegal.
		Franjas de transición para los bordes urbano-rurales
		Apropiación ambiental y gobernanza del agua.

Fuente: Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana” 2012 – 2016, Contraloría de Bogotá 2017.

Adicionalmente para este programa, el PDD “*Bogotá Humana*” establece la meta de impacto “*Mejorar las condiciones ambientales y ecológicas de cuatro cuencas urbano rurales en Bogotá*”, para lo cual se tiene como indicador al “*Número de hectáreas recuperadas ecológicamente/cuenca urbano – rural*”.

2.4. GESTIÓN E INVERSIÓN

Una vez establecida la estructura del Plan de Desarrollo Distrital objeto del presente estudio, se identifican los sectores encargadas del desarrollo del “*Programa Recuperación, Rehabilitación y Restauración de la Estructura Ecológica Principal y de los espacios del agua*”, los cuales corresponde al sector ambiente, planeación y habitat de la ciudad y las entidades que, sin desconocer la acción integral que cumplen

¹³ Acuerdo 489 de 2012. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012 – 2016 Bogotá Humana.

¹⁴Plan de Desarrollo 2012-2016” Bogotá Humana”

dentro del proceso, se encuentran como responsables de su desarrollo como son: la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), la Secretaría Distrital de Habitat (SDHT), y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAB – ESP), las cuales contemplaron programas y proyectos de inversión encaminados a la solución de los problemas técnicos, sociales y ambientales del manejo y protección de los suelos de la ciudad, como lo establece la “Política Pública Ambiental Para el Manejo del Suelo de Protección”.

Para el cumplimiento de los objetivos y metas de largo plazo de instrumentos de planeación, como el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital-PGA y el Plan de Ordenamiento Territorial-POT, se identificaron como las principales acciones y funciones de cada una de entidades dentro del PDD, las relacionadas a continuación.

2.4.1. Secretaría Distrital de Ambiente SDA

Según el Acuerdo 257 de 2006 corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), como cabeza del sector ambiente en lo relacionado con las políticas públicas y específicamente con la Política Ambiental para el Manejo del suelo de protección, las siguientes funciones¹⁵:

- *Promover planes, programas y proyectos tendientes a la conservación, consolidación, enriquecimiento y mantenimiento de la Estructura Ecológica Principal y del recurso hídrico, superficial y subterráneo del Distrito Capital.*
- *Formular, implementar y coordinar, con visión integral, la política de conservación, aprovechamiento y desarrollo sostenible de las áreas protegidas del Distrito Capital.*

De otro lado en el marco del plan de desarrollo “Bogotá Humana”, la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA, en lo concerniente al “Programa Recuperación, Rehabilitación y Restauración de la Estructura Ecológica Principal y de los espacios del agua”, formuló y ejecutó el Proyecto de Inversión 821 – “Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y de las áreas rurales del Distrito Capital”, cuyo objetivo fue “Fortalecer la gobernabilidad ambiental en el Distrito Capital, con acciones estrategias de recuperación, rehabilitación, restauración, conservación, manejo y/o uso sostenible del suelo de protección”¹⁶.

¹⁵ Acuerdo 257 de 2006 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”.

¹⁶ Acuerdo 489 de 2012. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012 – 2016 Bogotá Humana.

Las metas de Resultado y/o gestión formuladas para el logro de este proyecto de inversión y su porcentaje de avance con corte a 31 de diciembre de 2016, se presentan a continuación en la tabla 12.

Tabla 12 Metas de Resultado y/o Gestión Proyecto de Inversión 821

Proyecto de Inversión 821 - Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y de las áreas rurales del Distrito Capital	
META DE GESTIÓN Y/O RESULTADO PDD	Porcentaje de Avance
Definir 5 subunidades de planificación participativa en subcuencas urbanas para su recuperación, rehabilitación, restauración y/o conservación.	100%
Apoyar la gestión en 28 hectáreas para adquisición y/o saneamiento predial de las rondas hidráulicas y/o ZMPA de tramos de subunidades de subcuencas urbanas.	100%
Generar en 234,3 hectáreas procesos de recuperación, rehabilitación, restauración y/o conservación de la zona de ronda hidráulica y/o ZMPA de tramos de quebradas.	99,21%
Gestionar 331,13 hectáreas de las zonas de ronda hidráulica y/o zonas de manejo y protección ambiental ZMPA de tramos de humedales, para su recuperación, rehabilitación y/o restauración.	99,98%
Conservar y manejar sosteniblemente seis (6) parques ecológicos distritales de humedal.	100%
Recuperar, rehabilitar y/o restaurar ocho (8) hectáreas de la zona hidráulica y/o ZMPA en un tramo de la cuenca media del río Tunjuelo.	100%
Conservar y manejar sosteniblemente el 100% de las hectáreas recuperadas, rehabilitadas y/o restauradas del río Tunjuelo.	0%
Fortalecer y/o construir cuatro (4) viveros para la producción de material vegetal por tipo de ecosistema representativo en el Distrito Capital.	100%
Avanzar la gestión en 260 hectáreas para la adquisición predial en suelo de protección del D.C.	61,24%
Gestionar en 520 hectáreas de suelo de protección, su recuperación, rehabilitación y/o restauración.	79,78%
Conservar y manejar sosteniblemente cinco (5) sectores de parques ecológicos distritales de montaña y áreas de interés ambiental del D.C.	90%
Generar dos (2) acciones integrales de ordenamiento territorial de bordes urbanos-rurales en el suelo de protección.	100%
Ejecutar en 140 hectáreas de zonas de alto riesgo no mitigable o alta amenaza, acciones socio-ambientales y/o acciones de administración, manejo y custodia de inmuebles recibidos.	100%
Generar tres (3) acciones de gestión para el manejo integral en la prevención y mitigación de incendios forestales.	100%

Proyecto de Inversión 821 - Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y de las áreas rurales del Distrito Capital	
META DE GESTIÓN Y/O RESULTADO PDD	Porcentaje de Avance
Promocionar y/o implementar en 500 familias campesinas acciones de reconversión de sistemas productivos afines a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, los suelos y el agua.	100%
Intervenir 120 hectáreas estratégicas asociadas al abastecimiento de acueductos veredales con acciones de gestión ambiental.	108,88%
Generar dos (2) lineamientos ambientales asociados al abastecimiento de acueductos veredales con acciones de gestión ambiental	100%
Desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación a la implementación de la normatividad, políticas, planes, programas e iniciativas de proyectos ambientales.	100%
Desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación a la implementación de la normatividad, políticas, planes, programas e iniciativas de proyectos ambientales.	100%
Gestionar en el 100% de los instrumentos de gestión ambiental priorizados, acciones para su implementación.	100%
Generar un modelo de ocupación en el borde sur del suelo de protección.	100%
Intervenir 14 kilómetros del corredor ecológico de cerros orientales	0%

Fuente: Sistema de Seguimiento al Plan Distrital de Desarrollo SEGPLAN, corte 31 de diciembre de 2016. Secretaría Distrital de Planeación – Contraloría de Bogotá D.C. 2017.

De las 22 metas de gestión y/o resultado formuladas para el proyecto de inversión 821, se cumplieron en su totalidad 13; dos (2) de ellas, no se ejecutaron (ni física ni presupuestalmente); siete (7) metas no alcanzaron el 100% de cumplimiento.

La tabla 13 muestra el presupuesto para el desarrollo del proyecto de inversión 821 “Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y de las áreas rurales del Distrito Capital”, se estableció un presupuesto definitivo de \$49.104,57 millones, del que se reporta una ejecución de \$42.258,25 millones, que representan el 86.06%, sin embargo, de éstos se efectuaron giros por \$24.735,9 millones, que representa el 58.53% de la ejecución, bajo porcentaje con respecto a los giros realizados, dejando así una serie de compromisos para la administración entrante de la ciudad¹⁷.

¹⁷Fuente: Sistema de Presupuesto Distrital – PREDIS Ejecución Presupuestal Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuesto, Secretaría de Bogotá D.C. 2016

Tabla 13 Presupuesto Proyecto de Inversión 821 SDA 2012-2016

(En millones de pesos)

Proyecto de Inversión 821 - Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y de las áreas rurales del Distrito Capital	Definitivo	Ejecutado	Girado
	49.104,57	42.258,25	24.735,90

Fuente: Sistema de Presupuesto Distrital – PREDIS Ejecución Presupuestal Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuesto, Secretaría de Bogotá D.C. 2016.

En el contexto de la política ambiental para el manejo del suelo de protección, que tiene como propósito la conservación, el aprovechamiento y desarrollo sostenible de las áreas protegidas del D.C., llama la atención que dentro del PDDBH el proyecto 821 sólo retoma de la política en comento, la Conservación y manejo y uso sostenible del suelo de protección, y formula metas tendientes a la recuperación, rehabilitación y restauración.

De otro modo, la conservación la refiere a aquellas áreas que en el pasado fueron objeto de alguna acción de intervención, y no alude aquellas que por naturaleza aún conservan sus características originales por no haber sido intervenidas.

En el entendido que la actividad minera es una de las que mayores impactos y deterioro han causado en los suelos de protección de los cerros orientales y de la ronda del río Tunjuelo, las metas formuladas para su control y seguimiento siguen quedándose rezagadas.

Ello conlleva a evidenciar la poca presencia de la autoridad ambiental en el cumplimiento de las funciones con visión integradora establecida en la política en mención.

Otro de los proyectos de inversión que ejecutó la SDA, corresponde al Proyecto 820 – “Control ambiental a los recursos hídrico y del suelo en el Distrito Capital”, cuyo objetivo fue “Mejorar la calidad del recurso hídrico superficial y subterráneo y del recurso suelo en el Distrito Capital”. Las metas de Resultado y/o gestión formuladas para el logro de este proyecto de inversión y su porcentaje de avance, se presentan en la tabla 14.

Tabla 14 Metas de Resultado y/o Gestión Proyecto de Inversión 820

Proyecto de Inversión 820 - Control Ambiental a los recursos hídricos y del suelo en el Distrito Capital.	
META DE GESTIÓN Y/O RESULTADO PDD	Porcentaje de Avance
Controlar anualmente 2,000 establecimientos que generan vertimientos, a través de actuaciones técnico administrativas.	78,82%
Desarrollar 100% el programa de tazas retributivas por carga al recurso hídrico.	96,00%

Proyecto de Inversión 820 - Control Ambiental a los recursos hídricos y del suelo en el Distrito Capital.	
META DE GESTIÓN Y/O RESULTADO PDD	Porcentaje de Avance
Ejecutar tres (3) fases del programa de monitoreo a afluentes y efluentes en el Distrito Capital.	94,33%
Ejecutar cinco (5) programas de operación de la red de calidad hídrica de Bogotá.	80,40%
Ejecutar 100% el programa de evaluación, control y seguimiento a establecimientos que gestionan almacenan y distribuyen combustible y/o gestionan aceite usado.	38,57%
Controlar 109 predios con actividad minera en el Distrito Capital, seguimiento y evaluación ambiental.	79,56%
Realizar diez y ocho (18) verificaciones y cálculo de volúmenes a los montos de producción a boca de mina para verificar el pago de regalías.	0,00%
Ejecutar 100% el programa de control, evaluación y seguimiento a puntos de agua.	76,45%
Desarrollar 100% el programa de identificación y diagnóstico de sitios contaminados para su control.	99,50%
Realizar cinco (5) estudios técnico jurídicos para optimizar el control, evaluación y seguimiento del recurso hídrico y del suelo en el distrito capital	0,00%
Realizar cuatro (4) estudios técnico jurídico para optimizar el control, evaluación y seguimiento del recurso hídrico y del suelo en el Distrito Capital.	0,00%

Fuente: Sistema de Seguimiento al Plan Distrital de Desarrollo SEGPLAN, corte 31 de diciembre de 2016. Secretaría Distrital de Planeación – Contraloría de Bogotá D.C. 2017.

Llama la atención de este Organismo de Control, la eventual contradicción existente en el cumplimiento de metas del Proyecto 820, pues si bien la SDA reporta haber cumplido en el 100% del programa de control, evaluación y seguimiento a puntos de agua, no ejecutó los nueve (9) estudios técnicos jurídicos que buscaban su optimización. Lo anterior, si se considera que las metas formuladas para el cuatrienio del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, relacionada con la calidad de los cuerpos de agua tampoco se cumplieron.

Con relación a las metas que presentan un avance de 0% en la Tabla 14, la Contraloría de Bogotá tras un proceso de indagación e investigación, evidenció que las mismas, fueron suspendidas en el transcurso de la ejecución del PDD “Bogotá Humana”.

En la tabla 15, se relaciona el presupuesto que se asignó al proyecto de inversión 820, el cual correspondió a \$34.120 millones, con una ejecución de \$30.926,42 millones, que representa el 90.64%, de los cuales se efectuaron giros por \$19.829,60 millones, representando 64.12% de la ejecución, porcentajes que muestran un comportamiento bajo con relación a los giros efectuados durante las vigencias de estudio, generando compromisos y bajo flujo en las finanzas de la

ciudad, al igual que un bajo porcentaje de ejecución del presupuesto asignado, con lo que se pensaría en un cumplimiento parcial de las metas de gestión y/o resultado, para el desarrollo de las metas del proyecto de inversión 820 “Control ambiental a los recursos hídrico y del suelo en el Distrito Capital”, en el período de 2012 – 2016.

Tabla 15 Presupuesto Proyecto de Inversión 820 SDA 2012-2016

(En millones de pesos)

Proyecto de Inversión 820 - Control ambiental a los recursos hídrico y del suelo en el Distrito Capital.	Definitivo	Ejecutado	Girado
	34.120,00	30.926,42	19.829,60

Fuente: Sistema de Presupuesto Distrital – PREDIS Ejecución Presupuestal Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuesto, Contraloría de Bogotá D.C. 2017

2.4.2. Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT)

Conforme al acuerdo 257 de 2006¹⁸ “La Secretaría Distrital del Hábitat, es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera y tiene por objeto formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental”.

Además de las atribuciones generales establecidas en el citado Acuerdo, la (SDHT) tiene entre otras funciones básicas relacionadas con el manejo del suelo de protección, entre éstas las de: “Definir coordinadamente con la (SDA), la política de gestión estratégica, del ciclo del agua, la cual incluye la oferta y demanda de este recurso para la ciudad como bien público y derecho fundamental a la vida”, y “Promover y desarrollar los lineamientos ambientales determinados por el ordenamiento jurídico en lo relacionado con el uso suelo”¹⁹.

En concordancia con lo anterior, en el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”, la (SDHT) contribuyó con el programa “Recuperación, Rehabilitación y Restauración de la Estructura Ecológica Principal y de los espacios del agua” a través de los proyectos de inversión “417 – Control de los procesos de enajenación y arriendo de viviendas”, y el proyecto de inversión “807 – Redefinición del modelo de ocupación de las franjas de transición urbano rural”.

¹⁸ Acuerdo 257 de 2006. “Por medio del cual se establece la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades del Distrito Capital”.

¹⁹ Decreto 571 de 2003. “Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital del Hábitat de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones”.

En cuanto al Proyecto de Inversión 417, la SDHT formuló como objetivo principal el de “Realizar el control administrativo de las actividades de enajenación y arrendamiento de vivienda y licenciamiento del suelo”, con el fin de darle solución a la problemática presentada por la ocupación y desarrollo de origen ilegal en las áreas que presentan restricción de uso del suelo por fenómenos de remoción en masa, inundaciones, afectación del suelo de protección, y que exponen alto grado el riesgo sobre la vida e integridad de los pobladores.

A continuación en la tabla 16 se presentan las metas de Resultado y/o gestión formuladas para el logro de este proyecto de inversión, así como su porcentaje de avance físico a 30 de junio de 2016.

Tabla 16 Metas de Resultado y/o Gestión Proyecto de Inversión 417

Proyecto de Inversión 417 - Control a los procesos de enajenación y arriendo de vivienda.	
META DE GESTIÓN Y/O RESULTADO PDD	Porcentaje de Avance
Monitoreas 3,500 hectareas de suelo de proteccion o susceptibles de ocupación ilegal.	100%
Tramitar 1,800 radicaciones de documentos para la enajenación de vivienda.	98,85%
Controlar 100% las personas naturales o jurídicas que han obtenido el registro de enajenación o matrículas de arrendamiento de vivienda	100%
Terminar 7867 investigaciones con decisión de fondo casos de incumplimiento a las normas que regulan la enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda.	118,76%
Evaluar 560 casos de cumplimiento de la norma vigentes dentro de las licencias urbanísticas aprobadas por los curadores urbanos de Bogotá.	108,31%
Gestionar el 100% de la liquidación de las empresas intervenidas enajenadoras de inmuebles.	100%

Fuente: Sistema de Seguimiento al Plan Distrital de Desarrollo SEGPLAN, corte 31 de diciembre de 2016. Secretaría Distrital de Planeación – Contraloría de Bogotá D.C. 2017.

De manera general las metas de gestión y/o resultado de este proyecto de inversión, presentaron un porcentaje de cumplimiento del 100%, lo cual resalta un buen avance en los temas relacionados con la enajenación de terrenos y viviendas, como también en el licenciamiento del uso del suelo.

En la tabla 17, se muestra el manejo del presupuesto asignado a la SDHT, y que fue ejecutado para el desarrollo de las metas del proyecto de inversión 417 “Control de los procesos de enajenación y arriendo de vivienda”, en él se estableció un presupuesto definitivo de \$28.604,18 millones, de éste se reporta una ejecución de \$26.420,89 millones, que representan el 92.37%, a su vez, se efectuaron giros por \$23.426,03 millones, es decir el 88.66% de la ejecución.

Tabla 17 Presupuesto Proyecto de Inversión 417 SDHT 2012-2016

(En millones de pesos)

Proyecto de Inversión 417 - Control a los procesos de enajenación y arriendo de vivienda.	Definitivo	Ejecutado	Girado
		\$28.604,18	\$26.420,89

Fuente: Sistema de Seguimiento al Plan Distrital de Desarrollo SEGPLAN, corte 31 de diciembre de 2016. Secretaría Distrital de Planeación – Contraloría de Bogotá D.C. 2017.

Adicionalmente la SDHT, adelantó en el periodo correspondiente al PDD “Bogotá Humana” el Proyecto de Inversión 807 – “Redefinición del modelo de ocupación de las franjas de transición urbano – rural”, cuyo objetivo es “Promover la ocupación ordenada de la ciudad y definir lineamientos de intervención pública y privada que permitan obtener la expansión desordenada o formal de la ciudad”, y a la vez solucionar la problemática generada por la degradación de suelos y el modelo informal de ocupación. Las metas de Resultado y/o gestión formuladas para el logro de este proyecto de inversión y su porcentaje de avance, se presentan a continuación en la tabla 18.

Tabla 18 Metas de Resultado y/o Gestión Proyecto de Inversión 807

Proyecto de Inversión 807 -Redefinición del modelo de ocupación de las franjas de transición urbano - rural.	
META DE GESTIÓN Y/O RESULTADO PDD	Porcentaje de Avance
Formular cuatro (4) modelos de ocupación en la franja de transición.	100%

Fuente: Sistema de Seguimiento al Plan Distrital de Desarrollo SEGPLAN, corte 31 de diciembre de 2016. Secretaría Distrital de Planeación – Contraloría de Bogotá D.C. 2017.

Como lo muestra la tabla anterior, la SDHT en la formulación de cuatro (4) modelos de ocupación de las franjas de transición urbano – rural (norte, occidente, sur y oriente), reportó un porcentaje de avance físico del 100%. En cuanto a la asignación presupuestal, en la tabla 19 se muestra su comportamiento durante la vigencia en estudio, del cual se ejecutó el 97.07%, y se efectuaron giros del 64.12%.

Tabla 19 Presupuesto Proyecto de Inversión 807 SDHT 2012-2016

Proyecto de Inversión 807 - Redefinición del modelo de ocupación de las franjas de transición urbano - rural.	Definitivo	Ejecutado	Girado
	\$ 1.534,36	\$ 1.489,51	\$ 927,06

Fuente: Sistema de Presupuesto Distrital – PREDIS Ejecución Presupuestal Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuesto, Contraloría de Bogotá D.C. 2017

2.4.3. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

De igual manera la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB – ESP, con relación al tema de la EEP adelanta programas y proyectos de protección y recuperación de humedales, y participa en la descontaminación y la recuperación hidráulica de estos cuerpos de agua, la preservación de cuencas hidrográficas a través de planes de manejo ambiental y obras de infraestructura.

El proyecto de inversión por medio del cual se materializaron los avances de las metas de la política ambiental de conservación de suelos de protección, en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, se enmarcaron en el “Programa Recuperación, rehabilitación y restauración de la Estructura Ecológica Principal y de los espacios del agua”, el cual se desarrolló a través del proyecto de inversión 7341 - “Adecuación hidráulica y recuperación ambiental de humedales, quebradas, ríos y cuencas abastecedoras”. Las metas de gestión y/o resultado a cargo de la EAB-ESP y su porcentaje de avance físico se muestran en la tabla 20.

Tabla 20 Metas de Resultado y/o Gestión Proyecto de Inversión 7341

Proyecto de Inversión 7341 - Adecuación hidráulica y recuperación ambiental de humedales, quebradas, ríos y cuencas abastecedoras.	
META DE GESTIÓN Y/O RESULTADO PDD	Porcentaje de Avance
Intervenir 124,44 hectáreas de quebradas y ríos.	100%
Intervenir 63,06 hectáreas para la protección de cuencas abastecedoras.	83,97%

Fuente: Sistema de Seguimiento al Plan Distrital de Desarrollo SEGPLAN, corte 31 de diciembre de 2016. Secretaría Distrital de Planeación – Contraloría de Bogotá D.C. 2017.

Para el proyecto de inversión 7341, se asignó un presupuesto de 180.668,12 millones, de los cuales se ejecutaron 106.203,96 millones, es decir el 58.78% y se giraron 38.496,72 millones, representado en el 36.25%, como muestra la tabla 21, con lo cual se observa el bajo porcentaje de ejecución y giros efectuados, con lo

cual la ciudad y el programa se encuentra básicamente con los recursos comprometidos, más no ejecutados y girados durante el período evaluado.

Tabla 21 Presupuesto Proyecto de Inversión 7341 EAB-ESP 2012-2016

Proyecto de Inversión 7341- Adecuación hidráulica y recuperación ambiental de humedales, quebradas, ríos y cuencas abastecedoras	Definitivo	Ejecutado	Girado
	\$ 180.668,12	\$ 106.203,96	\$ 38.496,72

Fuente: Sistema de Presupuesto Distrital – PREDIS Ejecución Presupuestal Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuesto, Contraloría de Bogotá D.C. 2017

Para el desarrollo del “Programa Recuperación, rehabilitación y restauración de la Estructura Ecológica Principal y de los espacios del agua”, la Administración Distrital ejecutó recursos directamente a través de las anteriores entidades, que ascendieron a un presupuesto total de \$ 294.031,23 millones, para los diferentes proyectos de inversión encaminados a la gestión y manejo de los suelos de protección del Distrito Capital, como se muestra en la tabla 22.

Tabla 22 Presupuesto Total Programa de "Recuperación, rehabilitación y restauración de la EEP y de los espacios del agua"

PRESUPUESTO TOTAL Programa "Recuperación, rehabilitación y restauración de la Estructura Ecológica Principal y de los espacios del agua" 2012 - 2016 (millones de \$)						
Entidades	Proyecto de Inversión	Definitivo	Ejecutado	%	Girado	%
SDA	821	\$ 49.104,57	\$ 42.258,25	86,06%	\$ 24.735,90	58,54%
	820	\$ 34.120,00	\$ 30.926,42	90,64%	\$ 19.829,60	64,12%
SDHT	417	\$ 28.604,18	\$ 26.420,89	92,37%	\$ 23.426,03	88,66%
	807	\$ 1.534,36	\$ 1.489,51	97,08%	\$ 927,06	62,24%
EAB - ESP	7341	\$ 180.668,12	\$ 106.203,96	58,78%	\$ 38.496,72	36,25%
TOTAL		\$ 294.031,23	\$ 207.299,03	70,50%	\$ 107.415,31	51,82%

Fuente: Sistema de Presupuesto Distrital – PREDIS Ejecución Presupuestal Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección Distrital de Presupuesto, Contraloría de Bogotá D.C. 2017

CAPITULO III: RESERVAS FORESTALES DE CERROS ORIENTALES Y VAN DER HAMEN

3.1 ESTADO DE LA RESERVA FORESTAL DE LOS CERROS ORIENTALES COMO RESULTADO DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL EJECUTADA

3.1.2 Marco normativo de regulación del área de reserva forestal cerros orientales de Bogotá D.C.

NIVEL NACIONAL

El Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en su CAPÍTULO I DE LAS ÁREAS DE RESERVA FORESTAL, Artículo 206 establece: *“Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.”*

En su Artículo 207, el Código menciona *“El área de reserva forestal sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.*

En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular del permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos...”

De otra parte, aclara el Artículo 208, *“La construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas, o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa.*

La licencia sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atentan contra la conservación de los recursos naturales renovables del área.

El titular de la licencia deberá adoptar, a su costa, las medidas de protección adecuadas.” Sobre la adjudicación de dichas áreas el Artículo 209 dice: *“No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.*

Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aún dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar.”.

En materia del cambio de uso de las áreas de reserva forestal, el Artículo 210 a la letra dice: *“Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.*

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.”.

En el contexto anterior, para garantizar la conservación de los Cerros Orientales, el Decreto Ley 133 del 26 de Enero de 1976, en su artículo 38, estableció que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables, INDERENA, como entidad vinculada al Ministerio de Agricultura, tendría a su cargo la protección del ambiente y la administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional.

En concordancia con la última Ley mencionada, el Ministerio de Agricultura a través del Decreto No. 877 del 10 de mayo de 1976 señaló prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones. Dicha Norma, que trata principalmente del recurso natural renovable como es el forestal, no especifica el tratamiento para las Reservas Forestales Protectoras; ya que, solamente señala cuáles se consideran como tal en el Artículo 2º, el cual establece que en las Áreas de Reserva Forestal, sólo podrá permitirse el aprovechamiento persistente de los bosques, por lo cual ha de entenderse en los términos del Artículo 213 del Decreto Ley 2811 de 1974 que se realiza *“con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas que permitan la renovación del recurso”.* Ello significa que el Decreto en comento se refiere al manejo forestal en las áreas de reservas, más no al uso en ellas.

Al margen de lo dicho, y en cumplimiento a la competencia dada a la Junta Directiva del INDERENA, a través del Acuerdo No. 30 del 30 de septiembre de 1976, se declaró como Área de Reserva Forestal Protectora a la Zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, que en lo mencionado en el artículo 204 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, se refiere a

“...la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.”²⁰

De igual manera, el Acuerdo 30 de 1976, le delegó a la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá –CAR– por un período de cinco años, las funciones de la administración y manejo de las áreas de reserva forestal declaradas, señalando de manera expresa que dicha autoridad era la competente para imponer las sanciones allí señaladas y recaudar su monto.

Fue así como un año después, el Ministerio de Agricultura, mediante la Resolución Número 76 del 30 de marzo de 1977, aprobó el mencionado Acuerdo y autorizó la delegación de funciones antes mencionadas a la CAR.

En cumplimiento de la competencia asignada, en el término de los cinco años concedidos a la CAR, ésta expidió el Acuerdo 53 de 1981, mediante el cual estableció el reglamento de aprovechamiento forestales para la región de su competencia, donde señala que la Corporación, a través del Director Ejecutivo, expediría los respectivos planes de manejo para las áreas de reserva forestal creadas por la Junta Directiva de dicha entidad.

El Acuerdo lo que buscaba era la protección ambiental y paisajística, y no solamente el manejo silvicultura, ello evidenciado porque además de la zona de conservación forestal allí prevista, fueron incluidas zonas de transición y zonas urbanas no desarrolladas, con el fin de facilitar el manejo de las diversas formas de ocupación existentes en el lugar.

Nueve años después, el Acuerdo 30 fue derogado por el Acuerdo 38 de 1990, bajo la consideración que el sector incluido en el mismo, era mayor al comprendido en la Resolución 76 de 1977, y en atención a que permitía el desarrollo de actividades diferentes de la forestal, en oposición al Decreto 877 de 1976.

Tres años después, la Ley 99 de 1993, en su artículo 61, declaró: *“la sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y*

²⁰ Otra definición de las Reservas Forestales Protectoras se encuentra en el artículo 12 del Decreto 2372 de 2010, como “...Un espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada, los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute...”.

forestal”, lo que significa, que con su expedición se autorizó no sólo el uso forestal a que hace relación la Resolución 76 de 1977, sino el agropecuario.

Según el artículo 5º numerales 18 y 19 de la Ley 99 de 1993, le corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento, además velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, y por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica. Función que fue ratificada con el Decreto-Ley 216 de 2003, al consagrar en el numeral 10 del artículo 6º, como competencia del mencionado Ministerio, declarar, delimitar, alinderar y sustraer áreas de manejo especial, áreas de reserva nacional forestal y demás áreas protegidas.

Seis años después, en 1999, durante el proceso de concertación para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C., el Distrito de Bogotá y la CAR reconocieron la necesidad de que la zona denominada como Cerros Orientales contara con una norma unificada que tuviera como base las situaciones integrales reales en sus características tanto biofísicas como socioeconómicas y administrativas existentes en el área.

No obstante haberse dado el desarrollo de la reglamentación hasta ahora relacionada, en torno a la protección y manejo de los cerros orientales, la deficiente gestión administrativa conllevó a que la ejecución de diferentes actividades antrópicas en la reserva disminuyeran la extensión declarada, situación que derivó a que mediante la Resolución 0463 de 2005 se redelimitara la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, (declarada mediante el artículo 2º de la Resolución número 076 de 1977 como se mencionó al principio). Con dicha resolución se adoptó su zonificación y reglamentación de usos y se establecieron las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá, con el fin de armonizar los elementos de orden ambiental y territorial para su adecuado manejo y administración.

NIVEL DISTRITAL

El Concejo de Bogotá, en cumplimiento a la obligación impuesta por la Ley 9 de 1989 *“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”*, profirió el Acuerdo 6 de 1990, *“Por medio del cual se adoptó el Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”*.

En el Capítulo X del Acuerdo 6, se definieron las Zonas de Preservación del Sistema Orográfico, como aquellas áreas en las que es necesario proteger y conservar los elementos naturales de la orografía Distrital existente; zonas en las que se incluyeron los Cerros Orientales, los de Suba, los de Juan Rey y Guacamayas y se consideró la forma suburbana como una transición en el tiempo, no en el espacio, de lo rural a lo urbano.

Si bien en dicho tratamiento se contemplaba una serie de disposiciones sobre los propósitos de conservación, el manejo de las actividades agropecuarias y las formas y procedimientos para los desarrollos suburbanos y urbanos en la práctica, se incorporaron y legalizaron dentro de dicha franja suburbana de transición, nuevos proyectos de desarrollo urbano o desarrollos informales existentes.

Los Acuerdos No.7 de 1979 *“Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá y”*, No.6 de 1990 *“Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”*, se identifican como los instrumentos jurídicos a partir de los cuales se iniciaron los procesos de legalización de asentamientos de origen ilegal en los Cerros Orientales de Bogotá, con la consecuente ampliación del perímetro urbano de la ciudad y disminución de la franja suburbana de transición.

Lo anterior se evidencia con los Decretos 318, 319 y 320 de 1992, reglamentarios del Acuerdo 6 de 1990, que adoptaron los Planes de Ordenamiento Físico de los Bordes Norte, Occidental, Oriental y Sur del Distrito, en los cuales se permitían densidades de 4 viviendas por Hectárea en las áreas suburbanas de transición.

Dicha situación se intensificó, con la Ley 99 de 1993, que en su artículo 61, autorizó no sólo el uso forestal a que hace relación la Resolución 76 de 1977, sino el agropecuario.

De otra parte, la situación se volvió aún más crítica con los Acuerdos 31 de 1996 y 02 de 1997, que no sólo adoptaron los Planes de Ordenamiento Físico de los Bordes Norte, Nororiental y Suroriental, respectivamente, sino que derogaron las normas urbanísticas anteriores sobre las áreas objeto de aplicación de los mismos, y se dio lugar a que con el primer acuerdo mencionado se incrementara el número de viviendas por hectárea en zonas de uso forestal y recreativo pasivo entre 8 y 25.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, el Alcalde Mayor, a través del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el 27 de mayo de 1998 inició el proceso de formulación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D. C., para lo cual se adelantaron procesos de participación ciudadana, con el fin de recoger y evaluar las propuestas de la ciudadanía en general.

En 1999, en la concertación llevada a cabo para efectos de la adopción del POT del Distrito Capital, la CAR y sus intervinientes se vieron abocados a reconocer que sobre extensas porciones del Área Reserva Forestal Protectora existían sectores urbanos legales, al igual que otros procesos informales o tradicionales de ocupación y alteración, situación que iba en contravía del fin perseguido con la declaratoria de 1976.

Cuando se expidió el Decreto 619 de 2000, *“Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”*, ya había transcurrido una década durante la cual la norma ambiental y la urbanística había sido aplicada en clara contradicción, ya que no se limitaba al uso forestal que había sido adoptada con la Resolución 76 de 1977.

Como una forma de controlar lo anteriormente mencionado, el Decreto 619 de 2000, declaró los Cerros Orientales como un elemento natural importante de la -EEP, que garantizaba tanto los procesos ecológicos del Distrito y de la región, como la provisión segura, equitativa y diversa de los servicios ambientales a la población. Así quedó evidenciado en su artículo 389 donde se estableció que: *“Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales (Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital...”*

Y para ratificar dicha situación el Artículo 517 del Decreto 619 de 2000 derogó todas las disposiciones que le fueran contrarias, en especial las contenidas en los Acuerdos 2 de 1980, 10 de 1980, 6 de 1990, 25, 26 y 31 de 1996 y 2 de 1997, al igual que las contenidas en el Decreto 317 de 1992, 322 y 324 de 1992, sin perjuicio de lo dispuesto sobre el régimen de transición y las remisiones expresas que se hicieron en este Plan a tales disposiciones.

Posteriormente, la CAR y el DAMA (hoy Secretaría Distrital de Ambiente – SDA), elaboraron diversos estudios biofísicos y socioeconómicos de la zona, con el fin de obtener un diagnóstico de la situación de uso y estado de conservación de la

Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá en el marco de la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales - POMCO, documento donde se estableció que: “...Como área de conservación y según las condiciones ecológicas y socioeconómicas de cada una de sus zonas, los Cerros Orientales incluyen espacios dedicados exclusivamente a la preservación y la restauración de los ecosistemas y los usos públicos complementarios de dichas prioridades...así mismo, determinó que al interior de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, existen usos que no son compatibles con la conservación de los bosques allí existentes, lo que obliga a las autoridades ambientales a analizar diferentes alternativas de ordenamiento con miras a realizar un manejo coherente con la situación real del territorio, es decir, de acuerdo con sus potencialidades, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación”²¹.

Posteriormente, el Decreto 190 de 2004 “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”...”... Estableció en su TÍTULO III. COMPONENTE RURAL CAPÍTULO 1. LOS SISTEMAS GENERALES “Artículo 399. Ordenamiento de los Cerros Orientales (artículo 389 del Decreto 619 de 2000). Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales (Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 17 de este Plan”. y en su “Artículo 84. Áreas Protegidas del Orden Regional y Nacional dentro del territorio Distrital Definición (artículo 17 del Decreto 619 de 2000). Las áreas protegidas declaradas por los órdenes regional o nacional, hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, para efectos de planificación e inversión, acogiendo el régimen de usos, planes de manejo y reglamentos específicos establecidos para cada una por la autoridad ambiental competente.” Dicho Decreto identificó dentro del territorio distrital como una de cuatro áreas protegidas del orden nacional y regional la “Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.”

3.1.3 Importancia eco sistémica de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Alrededor de 50 millones de años atrás, los Cerros Orientales de Bogotá se alzaron para albergar en sus laderas incalculables especies de plantas, animales y las agrupaciones que conformaron. Mientras interactuaban con el agua, el sol, los minerales del suelo y otras

²¹ Considerando de la Resolución 0463 de 2005. Por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá.

maravillas abióticas generaron una variedad de ecosistemas que evolucionaron en el tiempo...”²²

Los cerros conforman el rasgo natural que hace parte del sistema orográfico de la cordillera de los Andes, siendo el ramal que constituye el límite oriental de la capital colombiana.

Como elemento natural, los Cerros Orientales constituyen uno los dos rasgos morfológicos que más se distinguen visualmente en la EEP de la ciudad.

Las 14.170 hectáreas que aproximadamente conforman los Cerros Orientales de Bogotá, D. C., por la naturaleza de sus suelos y su cobertura vegetal principalmente, ameritaron ser protegidas por parte del INDERENA, por medio del Acuerdo 30 de septiembre 30 de 1976, que las declaró y alinderó como Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, el cual fue aprobado para su conservación por parte del Ministerio de Agricultura, a través de la Resolución 076 de marzo 31 de 1977.

Cuarenta años después de su declaración como Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, la Resolución 0463 de 2005, define los principales propósitos de la misma, los siguientes:

“1. Redelimitación del área protegida Bosque Oriental de Bogotá, con la finalidad de:

a) Mantener una estructura ecológica funcional que reconozca y potencie la integralidad y conectividad de los ecosistemas que hacen parte de la reserva forestal, y al mismo tiempo configure un ordenamiento armónico y normalizado de los bordes urbanos de la ciudad de Bogotá que limitan con el área protegida;

b) Consolidar el área protegida como elemento fundamental de la estructura ecológica, ambiental, funcional y espacial de la ciudad de Bogotá y su relación con los municipios aledaños, fijando determinantes ambientales y de ordenamiento;

c) Establecer una franja de adecuación entre la reserva forestal protectora y el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá, que actúe como espacio de consolidación de la estructura urbana y como zona de amortiguación y de contención definitiva de los procesos de urbanización de los Cerros Orientales;

d) Evitar nuevos procesos de urbanización ilegal en áreas libres que son objeto de fuerte presión urbanística, mediante la promoción de un desarrollo legal bajo los diferentes

²²<https://www.cerrosdebogota.org/historia-cerros.html>. Consultado 3 de octubre de 2017. Hora 12:26 p.m.

instrumentos de planeamiento que favorezcan y garanticen la armonía de los usos del suelo con la reserva forestal;

e) Establecer un realinderamiento geográfico de la reserva forestal siguiendo en lo posible límites arcifinios a través de vías, ríos, divisorias de aguas, quebradas y/o drenajes, de tal manera que facilite a las autoridades ambientales y distritales la adecuada gestión administrativa, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, tanto en el área protegida como en los bordes urbanos que colindan con ella.

Dicho alinderamiento se establece sobre cartografía oficial del IGAC a escala 1:10.000 producida en el año 2003. De manera particular, el límite occidental de la reserva se describe utilizando en lo posible corredores viales y curvas de nivel, acompañados con algunos referentes sobre ejes de ríos, quebradas y escorrentías, establecidos en la misma cartografía, buscando la aplicación de los criterios anteriormente mencionados;

f) Armonizar el límite occidental de la reserva forestal con el perímetro urbano en este sector de manera consecuente con lo establecido en el artículo 117 del Decreto 469 de 2003 (Revisión POT de Bogotá);

g) Sobre los espacios urbanos que resulten de la armonización de los bordes urbanos con la Reserva Forestal, establecer determinantes que orienten y garanticen el equilibrio entre la estructura y dinámica urbana y los propósitos y objetivos del ordenamiento y manejo de la Reserva Forestal;

h) Armonizar sus límites con las condiciones reales de los asentamientos urbanos dispuestos en su borde y que están funcionalmente articulados con la ciudad y con aquellos localizados a lo largo del corredor de La Calera.

2. Zonificación interna de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, mediante el desarrollo de las siguientes acciones generales:

a) Estabilizar y en muchos casos revertir los procesos de deterioro que han dado lugar al desmejoramiento ambiental de la reserva, reconociendo las situaciones particulares en términos de sus potencialidades, restricciones, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación;

b) Establecer determinantes ambientales a su interior que orienten las situaciones particulares que vienen ejerciendo presión sobre la estructura ecológica de la reserva forestal, con el fin de:

- Conservar aquellos remanentes de vegetación natural del páramo, subpáramo y bosque alto andino, así como áreas que estando en procesos de degradación, cumplen una función esencial para el mantenimiento de la estructura ecológica funcional de la reserva forestal.

- *Rehabilitar ecológicamente aquellas áreas que estando con pastos enmalezados y/o actividades agropecuarias, presentan un gran potencial para la restauración ecológica. De manera general estas zonas pueden ser sometidas a procesos de restauración asistida hasta el punto que puedan regenerarse naturalmente.*

Igualmente, rehabilitar ecológicamente aquellas áreas que estando con plantaciones forestales, presentan un gran potencial para la restauración ecológica. De manera general estas zonas serán sometidas a procesos de restauración asistida, procurando el reemplazamiento paulatino de la vegetación plantada por la regeneración natural.

- *Recuperar ambientalmente aquellas áreas con intervención antrópica por la construcción de viviendas rurales, infraestructura de servicios y equipamientos con el fin de conservar el efecto protector de la reserva forestal, garantizando la funcionalidad de dichos desarrollos bajo claros parámetros y determinantes ambientales que no pongan en riesgo la función protectora de la reserva forestal.*

Igualmente, serán objeto de recuperación ambiental aquellas áreas degradadas por actividades mineras y procesos erosivos severos que deben ser sometidas a tratamientos de readecuación geomorfológica y reconstrucción paisajística para integrarlas como zonas de protección con vegetación arbórea y arbustiva.

Asimismo recuperar ambientalmente, aquellos espacios ocupados de manera irregular en zonas ambientalmente sensibles que exigen la reubicación de la infraestructura existente y la recuperación ambiental a través de la reconstrucción paisajística como zonas de protección con vegetación arbórea y arbustiva.

3. Formulación, adopción e implementación de un Plan de Manejo de la Reserva Forestal por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, entidad competente para la administración de las Reservas Forestales Nacionales, con la finalidad de:

a) Establecer, adoptar e implementar de manera coherente y consecuente con lo definido en los puntos 1 y 2, los programas y acciones para la implementación del modelo de ordenamiento y el desarrollo de medidas que contengan actividades, actores y metas necesarias para cumplir con las determinaciones del Plan de Manejo en cuanto hace referencia a la conservación, rehabilitación ecológica, recuperación paisajística y recuperación ambiental;

b) Establecer y ejecutar acciones de administración eficiente con los recursos técnicos, administrativos, de planeación y financieros para el manejo y administración de la reserva. Para tal efecto, la Autoridad Ambiental podrá utilizar los mecanismos e incentivos establecidos en la normatividad vigente;

Que en conclusión y con base en lo establecido en el artículo 389 del Decreto 619 de 2000 por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y las disposiciones contenidas en el Decreto 469 de 2003, por medio del cual se realizó la revisión del Plan mencionado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, procede en el ámbito de sus competencias, a formular las medidas de ordenamiento y manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, realizando la redelimitación del Área de Reserva, adoptando su zonificación interna y estableciendo unas determinantes de ordenamiento y manejo que deberán ser incorporadas en los instrumentos de planificación de la CAR y del Distrito Capital;...”

“...La Reserva se localiza sobre los cerros orientales de la ciudad de Bogotá D.C., siendo éstos parte del sistema orográfico y de la Estructura Ecológica Principal Distrital. Por su ubicación estratégica, facilitan la conexión regional con los Parques Nacionales Naturales de Chingaza y Sumapaz.

En sus aproximadamente 14.000 hectáreas, limitadas al norte por Torca y al sur por el Boquerón de Chipaque, nacen diversas fuentes hídricas superficiales y existe un gradiente altitudinal (entre 2.575 m.s.n.m. y 3.575 m.s.n.m.) que favorece la diversidad de ambientes, y por ende, de ecosistemas...”²³

Según el artículo 204 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente un área de Reserva Forestal Protectora, es aquella zona que *“...debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque...”*

“Como refiere el artículo 12 del Decreto 2372 de 2010, las Reservas Forestales Protectoras son un espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada, los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute.

Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales. El uso sostenible en esta categoría, hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque (productos no maderables y los servicios generados por estos ecosistemas boscosos, entre ellos, las flores, los frutos, las fibras, las cortezas, las hojas, las semillas, las gomas, las resinas y los exudados) en lo relacionado con las actividades de aprovechamiento forestal. No obstante, el régimen de usos deberá estar en consonancia

²³<http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/cerros-orientales>. Consultado el 3 de octubre de 2017. Hora: 1:53 pm.

con la finalidad del área protegida, donde deben prevalecer los valores naturales asociados al área y en tal sentido, el desarrollo de actividades públicas y privadas deberá realizarse conforme a dicha finalidad y según la regulación que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales, mientras que la administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio (Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

Sustracción de áreas protegidas

La conservación y mejoramiento del ambiente es de utilidad pública e interés social, cuando por razones de esta índole se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de un área protegida, se deberá solicitar la sustracción del área de interés ante la autoridad que la declaró, atendiendo al régimen legal de la categoría de manejo.

Para resolver la solicitud se deben tener en cuenta al menos los siguientes criterios que deberán ser analizados de forma integral y complementaria: a) Representatividad ecológica, b) Integridad ecológica, c) Irremplazabilidad, d) Representatividad de especies, e) Significado cultural, y, f) Beneficios ambientales (Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evaluar tal solicitud y adoptar la decisión respecto de la sustracción de áreas en reservas forestales nacionales incluidas las establecidas mediante la Ley 2ª de 1959. Por su parte, corresponde a las autoridades ambientales regionales evaluar la solicitud y adoptar la decisión respecto de la sustracción de áreas en las reservas forestales regionales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012).

En caso de resolverse sustraer total o parcialmente el área protegida, en el acto administrativo deberá describirse claramente los límites sobre los cuales recae dicha decisión administrativa (Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010). Además, presentar las coordenadas planas de las poligonales correspondientes a las áreas, las cuales se deben ubicar de forma precisa sobre cartografía oficial en Sistema Magna – Sirgas indicando el origen, con sus respectivas coordenadas en medio análogo y digital (shape file.shp).*

Además, según el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, en los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de

compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada...”²⁴

3.1.4 Balance general de los resultados de la gestión en la zona de reserva forestal protectora bosque oriental de Bogotá.

No obstante, haber sido identificadas las entidades a cargo del manejo de la Reserva en todos los niveles territoriales y administrativos, la deficiente gestión por parte de las autoridades conllevó a que se desarrollaran en las últimas décadas procesos de expansión urbana que la afectaron, situación que posteriormente fue objeto de legalización, a pesar de los limitantes físicos y jurídicos de uso que habían sido establecidos en las normas para su manejo y protección.

Lo dicho quedó evidenciado con lo consignado en la redelimitación efectuada mediante Resolución 463 de 2005 del 14 de abril, por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que en su Artículo 1 Parágrafo, excluyó de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá", “...las áreas del Sector San Luis-La Sureña y Sector Bellavista...”, zona que en los hechos que argumentan la acción popular presentada ante el Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se estimó en “...973 hectáreas de la reserva forestal, con el propósito de legalizar situaciones de hecho irregulares, originadas en asentamientos ilegales, explotaciones mineras ilícitas, licencias irregulares de construcción, tala de árboles y explotación de flora y fauna. Lo anterior, sostiene, ha deteriorado gravemente el bosque de los cerros orientales....”²⁵

Condiciones actuales de la Reserva²⁶. Los Cerros Orientales forman parte de un tema mitológico concebido por una naturaleza en un entorno percibido como peligroso y de poco interés, donde la naturaleza se toma como un opuesto, una barrera en que la civilización toma, saquea, explota y domina convirtiéndose en una fuente de recursos naturales y depósito a su vez. Dónde la ciudad ve ajena la naturaleza por falta de contacto y experiencia directa en el reconocimiento del

²⁴ Trabajo de grado en modalidad pasantía acuerdo 038 de 2015. Diagnóstico y evaluación ambiental del estado de los recursos naturales con enfoque en la reserva forestal protectora nacional "bosque oriental de Bogotá". Laura Andrea González rodríguez; Jenny Paola Buitrago Jaimes. Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2017.

²⁵ <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23517/36643-Sentencia-250232500020050066203-05Nov2013.pdf>. Consultado 3 de octubre de 2017.

²⁶ trabajo de grado en modalidad pasantía. acuerdo 038 de 2015. diagnóstico y evaluación ambiental del estado de los recursos naturales con enfoque en la reserva forestal protectora nacional "bosque oriental de Bogotá". Laura Andrea González rodríguez - Jenny Paola Buitrago Jaimes. Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Contraloría de Bogotá D.C.

territorio y la idea de que lo natural se concibe como lo primitivo y desconocido. (CAMACOL, 2016).

En el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, *“...un área protegida es aquella definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar los objetivos específicos de conservación...”*.

Los Cerros Orientales han sido objeto de conservación por la oferta ecosistémica y fuente de abastecimiento hídrico para la ciudad.

De acuerdo con los diagnósticos de los procesos de ordenamiento, las actividades antrópicas desarrolladas por décadas en los cerros orientales del D.C., han causado una serie de alteraciones que desequilibran las condiciones naturales de la reserva, que no sólo han impactado sino deteriorado las condiciones naturales de la cobertura natural del bosque, la estructura y estabilidad de los suelos, la geomorfología, las rondas hídricas e importantes microcuencas. En efecto, el desvío de rondas hídricas para suministro de riego o viviendas aledañas, la incorporación de residuos domésticos y vertimientos sin tratamiento especial a los cauces de cuerpos hídricos superficiales, las actividades mineras, la conurbación legal e ilegal, la deforestación, las actividades agrícolas, se cuentan como los principales factores que han acrecentado la degradación de los ecosistemas presentes, alterando significativamente el flujo natural y la calidad del sistema hídrico del Distrito Capital.

No obstante el amplio desarrollo normativo desarrollado para su protección, y su manejo, este último con el Plan de Manejo de los Cerros Orientales – POMCO, los resultados evidencian una falta de vigilancia, monitoreo y control por parte de las autoridades competentes en todos los niveles gubernamentales. A lo anterior, se le suman tanto la falta de continuidad de gestión entre una administración y otra, como las limitaciones y descoordinación inter e intra administrativa de las entidades con injerencia en el manejo y cuidado de los cerros orientales para su conservación, aprovechamiento y desarrollo sostenible, conforme lo dicta no sólo la Política Ambiental para el manejo del suelo de protección sino el desarrollo normativo que lo regula. Transcurridos 40 años desde su declaración como reserva (entre 1977 y 2017), en los cerros orientales se han realizado actividades que no son compatibles con su clasificación de uso de acuerdo con la categoría establecida, obligando a las autoridades ambientales a modificar las diferentes alternativas de manejo en coherencia con la situación actual del territorio.

Según la Constitución Política de Colombia es deber del estado velar por el cuidado del patrimonio natural, de la mano con los ciudadanos, para garantizar su uso

sostenible de sus recursos naturales, Los resultados en la práctica evidencian que en lugar de avanzar se ha manifestado un retroceso.

Lo dicho se confirma con la precaria cobertura de acciones institucionales en torno a cumplir con los propósitos de la política pública, que evidencian que se sigue con una gestión con connotaciones más correctivas por la tendencia creciente de deterioro que preventivas en torno a conservar lo que aún se puede salvar de los cerros orientales. Acciones puntuales y locales frente a controlar los factores que de manera generalizada están afectando el patrimonio natural de los bogotanos es lo que se visualiza como manejo institucional individual y poco coordinado en la actualidad.

Aun cuando se tienen identificados los factores de deterioro, como problema principal de los cerros orientales, y se identifican los sectores y entidades responsables de ejecutar las acciones en el marco de sus funciones para contribuir a su solución, los resultados de las metas de ciudad formuladas en el Plan de Desarrollo Distrital, los resultados de gestión siguen siendo individuales y poco avanzan en los alcances integrales de solución como resultado de la ausencia de interconexión para su abordaje.

En efecto, las acciones planteadas en los planes de desarrollo distrital que, aunque no cubren la totalidad de la solución de la problemática, tampoco se articulan entre las entidades con responsabilidad en el monitoreo, control, seguimiento, vigilancia y actuación de la Reserva, lo cual han propiciado cambios poco halagadores para las expectativas de la zona y las necesidades de los bogotanos.

Aunque se han hecho esfuerzos de coordinación entre la CAR, la Secretaría Distrital de Ambiente y la Policía Metropolitana de Bogotá, para realizar control y seguimiento frente a la tala indiscriminada y venta ilegal de predios en la Reserva, no han logrado estabilizar el conflicto social, económico y ambiental para dar paso a la macro-restauración y conservación de los cerros orientales.

Por lo dicho, el deterioro de las condiciones naturales de los cerros orientales se evidencia por la afectación de la calidad visual del paisaje principalmente por la presencia de desarrollos urbanos de alta densidad, algunos en áreas abandonadas de explotación minera. Las zonas que aún se conservan o han tenido la capacidad de regeneración natural son aquellas de difícil acceso por las altas pendientes.

La causa en la tendencia de diferentes usos en los cerros orientales, evidencian una falta de apropiación, de interés y de valoración por parte de los habitantes, a la cual

se suma de una parte la ineficiencia e ineficacia en el desarrollo de las actividades gubernamentales y a la decisión efectiva de ponerle freno a su intervención por fuera de lo establecido en su regulación.

Documentos como el del Plan Zonal de la Franja de Adecuación y Transición entre la Ciudad y los Cerros Orientales, en su Tomo I: Caracterización y Diagnóstico, relatan la crónica triste de su progresivo deterioro desde 1520 hasta llegar al 2005, último año en el cual se redelimitó la Reserva Protectora del Bosque Oriental de Bogotá y se creó la franja de adecuación, como se mencionó anteriormente.

3.2 Reserva forestal regional del norte de Bogotá D.C. "Thomas Van Der Hammen.

3.2.1 Marco normativo

La Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, *“Thomas van der Hammen”* identifica su origen regulatorio con la expedición, de la Resolución 305 del 8 de marzo de 1999, por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, *“...por la cual resolvió no aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá, D. C., porque no preveía los impactos ambientales sobre el desarrollo regional y los municipios vecinos y planteaba una expansión indefinida de la ciudad sobre el Borde Norte porque implicaría la conurbación de Bogotá con los municipios de Chía y Cota, lo cual era incompatible con la conservación de la Sabana de Bogotá, de los ecosistemas estratégicos como los cerros, bosques relictuales, humedales, quebradas y el río Bogotá...”*.

Posteriormente dicha autoridad ambiental mediante la Resolución 1869 del 2 de noviembre de 1999 declaró *“...el Distrito Capital, en el Borde Norte, debe evitar la conurbación con municipios limítrofes, asegurar la conexión entre restos de ecosistemas originales de los cerros, de la planicie de la Sabana y del valle aluvial del río Bogotá, garantizar la conservación, mejorar la biodiversidad y cumplir con el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993...”*.

Lo anterior, sustentado en que dicha zona fue considerada como *“...el único territorio potencial para recuperar los procesos de conectividad ecológica entre los ecosistemas de los Cerros Orientales y el Valle aluvial del río Bogotá...”*, por lo cual el desarrollo normativo se centró alrededor de la conservación, restauración y protección de la misma.

Posteriormente, mediante la expedición de la Resolución 1153 del 15 de diciembre de 1999, del Ministerio del Medio Ambiente, *“...se determinó la necesidad de conformar*

un Panel de Expertos con el objeto de que estos aportaran recomendaciones para el Ordenamiento Territorial del Borde Norte de Bogotá. Que la Misión de Estudios para la definición de Lineamientos de Políticas para el Desarrollo Integral de la Sabana de Bogotá, más conocida como el “Panel de Expertos”, emitió concepto en el mes de marzo de 2000 con el objetivo de pronunciarse sobre los posibles impactos de la expansión del norte de Bogotá, donde se concluyó que existe una riqueza ecológica y paisajística en la Zona Norte de Bogotá para la dinámica ecológica regional, en virtud de lo cual la recuperación y conservación de la misma debe ser un objetivo prioritario de las intervenciones del Estado...”.

El "Panel de Expertos", concluyó que “...existe una riqueza ecológica y paisajística en la Zona Norte de Bogotá para la dinámica ecológica regional, en virtud de lo cual la recuperación y conservación de la misma debe ser un objetivo prioritario de las intervenciones del Estado...”.

Así mismo, dicho concepto refiere “(...) constituye la necesidad más apremiante de la zona pues permite la conexión de los pequeños relictos de bosque entre sí, y los flujos de vida entre los cerros orientales y el río Bogotá, asegurando su restauración y conservación en el tiempo. El ancho ideal para este corredor es de, por lo menos, 1 kilómetro; su continuidad este-oeste debe ser asegurada para no interrumpir los flujos de vida. Para su manejo se ha sugerido la categoría de área forestal protectora.”. Y con respecto al área de conservación de suelos, señaló: “Esta subzona (...), contiene los mejores suelos de la Sabana de Bogotá, por lo que su protección es prioritaria. La categoría de manejo sugerida es la de distrito de conservación de suelos y restauración ecológica (...)”.

Los siguientes artículos de la Resolución 621 del 2000, del Ministerio del Medio Ambiente dispusieron:

“Artículo 3°. Modificar el inciso 1°

...del artículo 5° de la Resolución 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, el cual quedará de la siguiente manera: La Zona 3 “Franja de Conexión, Restauración y Protección”, hace parte del componente rural; en consecuencia corresponde a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR declararla como Área de Reserva Forestal Regional del Norte, dada su importancia ecológica para la Región.

Teniendo en cuenta que dicha franja constituye un elemento fundamental dentro del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, en el plan de manejo que se expida para esta área, además de especificar sus linderos y las provisiones relativas a los usos y medidas de conservación y restauración, se establecerán los mecanismos de coordinación con el Distrito Capital para garantizar la conservación y el adecuado manejo de la reserva...”.

Derivado de las recomendaciones del Panel de Expertos el Ministerio del Medio Ambiente el día 28 de marzo de 2000, evidenció con relación a dicha zona en su conjunto que:

Existe presencia de ecosistemas de importancia regional como los Cerros Orientales, Cerro de la Conejera y de Torca, el valle aluvial del río Bogotá, y los humedales de Guaymaral - Torca, así como la planicie conectante, la cual, además de constituir la principal fuente de recarga de acuíferos de la Sabana Norte, presenta los mejores suelos para actividades agrícolas, los cuales ameritan un manejo ecosistémico, regional e integral que garantice su protección y uso racional.

Estos ecosistemas de manera integral son de especial importancia para garantizar la conectividad ambiental y funcional entre la Sabana central y el valle de los Ríos Bogotá y Frío en el costado Norte de la Sabana.

Si bien dichas apreciaciones se recogieron en la Resolución [475](#) del 17 de mayo del Ministerio del Medio Ambiente, dicha autoridad consideró que “...el ancho ideal de mil metros aconsejado por estos ya no era posible de lograr, razón por la cual dispuso que esta franja debía tener un ancho de mínimo 800 metros, y ordenó a la CAR declarar el Área de Reserva Forestal Regional del Norte...”.

La última resolución menciona en su “**ARTÍCULO QUINTO.- La Zona 3 "Franja de conexión, restauración y protección"** de que trata los considerandos de la presente Resolución, deberá ser declarada por la autoridad ambiental competente como Área de Reserva Forestal Regional del Norte, dada su importancia ecológica para la región. A pesar de lo anterior y teniendo en cuenta que dicha franja constituye además un elemento fundamental para la ciudad de Bogotá, la definición de sus usos, delimitación, así como el plan de manejo para esta área, deberá ser concertado entre la CAR y la autoridad ambiental distrital.

Como respuesta a los recursos de reposición, interpuestos por el Distrito y la CAR a la resolución en comento, el Ministerio de Ambiente emitió la Resolución No. 621 del 28 de junio de 2000, por medio de la cual se modificó parcialmente la Resolución 475 de 2000.

Así fue que se estableció en la Resolución Modificatoria en su "**Artículo 3º**. Modificar el inciso 1º del artículo 5º de la Resolución 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, el cual quedará de la siguiente manera: La Zona 3 "Franja de Conexión, Restauración y Protección", hace parte del componente rural; en consecuencia corresponde a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR declararla como Área de Reserva Forestal Regional del Norte, dada su importancia ecológica para la Región.

Teniendo en cuenta que dicha franja constituye un elemento fundamental dentro del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, en el plan de manejo que se expida para esta área, además de especificar sus linderos y las previsiones relativas a los usos y medidas de conservación y restauración, se establecerán los mecanismos de coordinación con el Distrito Capital para garantizar la conservación y el adecuado manejo de la reserva...”

En el Artículo 4° de dicha norma, se modificó el párrafo 1° del artículo 5° de la Resolución 0475 de 2000, donde el Ministerio de Ambiente ratifica que se debe garantizar el régimen de usos y el plan de manejo del Área de Reserva Forestal Regional del Norte y el carácter conectante entre los ecosistemas de los cerros Orientales y el valle aluvial del río Bogotá, así como su conformación como área cuyo objetivo principal es el mantenimiento y/o recuperación de la cobertura vegetal protectora, y en el Artículo 5° establece que *“...el Área de Reserva Forestal Regional del Norte prevista en el presente artículo, hará parte del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, para efectos de planificación e inversión...”*.

El Artículo 6° modificado menciona que *“...Se mantendrán los desarrollos residenciales e institucionales existentes de conformidad con las normas específicas mediante las cuales fueron aprobados dichos desarrollos, en el Área de Reserva Forestal Regional del Norte, garantizándose la función ecológica de la propiedad de modo que se dé prioridad a la preservación del suelo, la vegetación protectora, continuidad de los sistemas hídricos y corredores biológicos. Respecto de los otros usos o actividades existentes en el área, se determinará su compatibilidad cuando se elabore el respectivo plan de manejo.”*

En concordancia con lo establecido por el Ministerio de Ambiente, en las Resoluciones 475 y 621 de 2000, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR- mediante el Acuerdo No. 011 del 19 de julio de 2011, declaró el Área de Reserva Forestal Productora Regional del Norte de Bogotá D. C. "Thomas Van Der Hammen" y adoptó unas determinantes ambientales para su manejo y con el Acuerdo 021 del 23 de septiembre de 2014, la CAR adoptó el Plan de Manejo Ambiental – PMA del Área de Reserva Forestal. En dicho acuerdo la CAR *“...considera necesario establecer medidas inmediatas para la protección de esta zona, generando tratamiento diferenciados para cada una de las actividades que allí se desarrollan, de forma que contribuyan a generar una conectividad entre el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá D. C. y el valle aluvial del Río Bogotá...”*. Con el fin de garantizar los propósitos de conservación en dicha zona, la CAR en la resolución mencionada ordenó el desmonte de las actividades industriales presentes en la zona, *“...dentro de los tres (3) años siguientes contados a partir de la publicación del Plan de Manejo contenido en el Acuerdo 021 del 23 de septiembre de 2014...”*.

3.2.2. Estado del Área de Reserva Forestal Productora "Thomas Van Der Hammen"

De acuerdo al contenido de la Resolución 00835 de 2015 (Junio 24), de la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante la cual se declara de utilidad pública e interés social áreas de terreno prioritarias para consolidar la conectividad ecológica, protección y restauración de los valores ambientales entre los cerros orientales, el área de reserva forestal regional productora del norte de Bogotá D.C. "Thomas Van Der Hammen" y el río Bogotá y se adoptan otras determinaciones, El Área de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D. C. "Thomas Van Der Hammen", declarada por el Acuerdo 011 de 2011 de la CAR, tiene una extensión de 1.395,16 hectáreas y se encuentra limitada por las coordenadas geográficas contenidas en el Artículo 3° de Acuerdo No. 021 del 23 de septiembre de 2014 expedido por la CAR.

Dicha zona se enmarca con los siguientes elementos de la EEP del Distrito Capital y la Región: Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá y el Parque Ecológico Distrital Cerro de la Conejera al sureste; el Parque Ecológico Distrital Humedales de Torca y Guaymaral por el noreste, y el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá por el este, que alberga en su conjunto una flora y fauna características.

Al tenor del Parágrafo 1 de la Resolución mencionada en dicha reserva se identifica:

a) *Un área de 160,43 hectáreas que corresponde a usos preexistentes a la declaratoria como Área de Reserva Forestal, destinados a: DOTACIONAL (136,79 has), RESIDENCIAL (20,30 has) y COMERCIAL Y SERVICIOS (3,34 has), los cuales se encuentran en las Subzonas de Uso Múltiple y Alta Densidad de Uso, de la Zona de Uso Sostenible, y; b) Un área de 65,97 hectáreas que corresponde al área priorizada para adelantar el proceso de adquisición predial, por parte de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá -ESP, en el marco de sus competencias, y para lo cual anunció el proyecto y declaró de utilidad pública mediante Resolución No. 0187 de 2015, incorporando predios que conforman la Zona de Manejo y Preservación Ambiental y Ronda Hidráulica de la Quebrada La Salitrosa al interior del Área de Reserva Forestal.*

No obstante la SDA, derogó la Resolución 835 de 2015 con la Resolución No. 2228 de 2016, con los siguientes argumentos:

- 1) Que la declaratoria realizada no guardaba congruencia con la establecida para tales efectos en la Ley 388 de 1997 y no se conocía con exactitud si se podían asumir o no los costos económicos que acarrearía una decisión de tal naturaleza. Además porque “...la afectación impuesta por la Declaratoria de

Utilidad Pública contenida en la Resolución 835 de 2015, no fue registrada en los folios de Matricula Inmobiliaria de los predios afectados por ella, tal y como fue informado por el Director del Gestión Ambiental a través de Radicado No. 2016IE 1651 del 23 de septiembre de 2016.” Y,

- 2) *Lo que menciona la Ley 9 de 1989 en su “Artículo 37º.- Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta una máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia”.*
- 3) *El Concepto No. 00127 del 14 de mayo de 2010 de la Procuraduría General de la Nación, en la que se expresa que “...no comparte la figura jurídica de la Reserva Forestal Protectora que fue sugerida para cumplir los propósitos del Panel de Expertos. La zona en discusión nunca tuvo vocación de reserva forestal protectora, ni al momento de la expedición de las resoluciones ministeriales ni en el lapso transcurrido desde entonces y tampoco en el presente...”.*

3.2.3. Costos ambientales que generaría la realización del proyecto de infraestructura vial conocida como ALO en el tramo que se encuentra dentro de los límites de Área de Reserva Forestal Productora "Thomas Van Der Hammen"

La priorización del PMA del Área de Reserva Forestal se priorizó para fortalecer su carácter y función ecológica y ambiental, local y regional, teniendo en cuenta sus potencialidades, los usos actuales, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación, en procura de la sostenibilidad del territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital y de la región.

Teniendo en cuenta que la formulación de los proyectos de inversión obedecen a la solución de necesidades sociales que buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes, es sabido que en los casos que corresponden a mejorar la conectividad de la ciudad y la región a través de proyectos de la infraestructura vial como por ejemplo, lo es la Avenida Longitudinal de Occidente - ALO, es importante realizar estudios interdisciplinarios, en donde se incluyan análisis costo - beneficio, propios de la Economía Ambiental, para la toma de decisiones frente a las diferentes consecuencias ambientales asociadas a la construcción de los mismos, máxime si el centro del trayecto vial se encuentran zonas de interés ambiental como lo es el Área de Reserva Forestal Productora "Thomas Van Der Hammen" .

Lo dicho es concordante en el cumplimiento, del objeto principal de la política ambiental cual es el desarrollo sostenible, la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Teniendo en cuenta que la valoración económica ambiental es una de las herramientas que permite este tipo de análisis, pues reconoce la asignación de valores cuantitativos a los bienes y servicios ambientales, sin tener en cuenta la existencia de precios de mercado, la Contraloría de Bogotá participó en el ejercicio académico, realizado con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, relacionado con la valoración económica ambiental del tramo de la ALO que está propuesto pasará por el área de la Reserva Forestal Productora *“Thomas Van Der Hammen”*, con la esperanza que le sirva a la administración distrital como elemento en la toma de decisión de su diseño y construcción.

El ejercicio de valoración contempló la caracterización de los componentes físicos, bióticos y socioeconómicos, que permitió un reconocimiento del territorio que se vería afectado con la ejecución del proyecto de la ALO, a través de visitas de campo, encuestas e información secundaria.

Dentro del mismo se identificaron los impactos sociales y ambientales en el área de influencia, dentro de los cuales se resaltan: el agotamiento y contaminación del recurso hídrico, contaminación del suelo, conflicto de uso del suelo, alteración del paisaje, contaminación del aire e inadecuadas condiciones sanitarias.

En la valoración económica ambiental, que contempló sólo la cuantificación de los impactos más relevantes, más no la totalidad de éstos, se aplicaron las metodologías de transferencia de beneficios y precios de mercado, las cuales posibilitaron la estimación de los costos y beneficios asociados al proyecto, que se acercan a los \$634.346.millones y \$564.836 millones respectivamente.

Para la determinación de la viabilidad del proyecto evaluado y valorado, los indicadores económicos que se utilizaron fueron aquellos asociados a los componentes social y económico. En ese orden de ideas, se empleó el Valor Presente Neto (VPN) y la relación beneficio – costo (RBC), cuyos resultados evidenciaron que la construcción del tramo K10 +900 al K12+755 de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) es Inaceptable o de Rechazo, toda vez que el proyecto genera unos costos socio-ambientales mayores que sus beneficios, por lo cual no se recomienda su ejecución.

Si bien, no se midieron indicadores de tipo ambiental, por el difícil acceso a la información, en consideración a los recursos naturales identificados como los más afectados, se tuvieron en cuenta los siguientes: Índice de calidad del aire y el porcentaje de excedencia de concentración de PM10., lo anterior con el fin de establecer la variación del estado del recurso aire, uno de los más impactados si se llegara a construir este tramo vial.

En el contexto anterior, se hace mención que la inexistencia de información primaria de la zona en estudio obligó a hacer uso de fuentes de información secundaria y prescindir de algunas variables en los cálculos, circunstancia por lo que pudo introducir sesgos en los resultados.

Como resultado de las encuestas realizadas en el centro poblado de Chorrillos y al área circundante al trazado del tramo vial, se evidenció que la zona ha sufrido degradación ambiental, la cual se ve reflejada en la disminución de la población de fauna propia de este sector, principalmente representadas en especies de aves, mamíferos, reptiles y anfibios.

De otra parte se menciona que la causa de la transformación de este hábitat obedece al cambio de uso de suelo y a la promoción y propagación de especies de fauna doméstica y especies vegetales no nativas.

CONCLUSIONES

La inversión directa en los Planes de Desarrollo vigentes para el año 2016, ascendió entre PACA y PAL a un total de \$238.787 millones, de los cuales \$116.220 equivalente a un 48,67% fueron asignados y ejecutados entre los sectores de Hábitat y Movilidad y ocho (8) localidades (Antonio Nariño, Bosa, Fontibón, Kennedy, San Cristobal, Suba y Usaquén cuyas calificaciones obtenidas fueron de Ineficaz e Ineficiente. Por lo tanto, sus resultados no alcanzaron los objetivos y metas propuestas con los presupuestos ejecutados. Sin embargo, al final de la vigencia se observa que la totalidad de los recursos quedaron comprometidos.

Las entidades que tienen como responsabilidad la Gestión Ambiental en el Distrito Capital obtuvieron los rangos de 41,42% y 61,92% que los ubica en una calificación de INEFICAZ e INEFICIENTE. Lo que indica que en el avance del Plan de Gestión Ambiental-PGA, sus ejecutores no están alcanzando los propósitos que a corto plazo en materia ambiental quedaron estipulados en los Planes de Desarrollo y mucho menos, con el avance a largo plazo del PGA, máxime si esta herramienta se orienta a la sostenibilidad ambiental y deberá ser revisada a un mediano plazo que se cumplirá en el año 2018.

En las tres (3) últimas vigencias la Gestión Ambiental adelantada por las entidades ejecutoras del PACA y PAL han obtenido en su mayoría calificación que corresponden a Ineficaz e Ineficiente, lo que demuestra el bajo compromiso de las administraciones en avanzar en la prevención y protección del ambiente en el Distrito Capital.

Siendo el PDD el instrumento por medio del cual se materializan los programas y proyectos encaminados a la solución de las necesidades de la población bogotana, se evidencia que en materia de los suelos de protección, que deben ser tratados con diferentes propósitos, en periodo correspondiente de 2012 – 2016, el PDD estableció la recuperación de 57km de rondas de ZMPA, de las cuales se recuperaron ecológica y paisajísticamente 33.87km, es decir el 59.42% de la meta establecida y de la necesidad identificada en la línea base del PDD.

De igual manera, se evidencia en cuanto a la meta “*Recuperación ecológica participativa de 520 hectáreas en suelo de protección*”, que a corte de 31 de diciembre de 2016, el número de hectáreas recuperadas equivale a 143.75 ha, lo cual indica un cumplimiento parcial de 27.64% de la meta. No obstante, que la política para el manejo del suelo de protección se construyó con fines de conservación,

aprovechamiento y desarrollo sostenible, en la práctica las acciones están encaminadas en mayor porcentaje a la recuperación, rehabilitación y restauración, evidenciando una baja participación de aquellas dirigidas a la conservación y manejo y uso sostenible. Se evidencia que en el período 2012 – 2016 no se ejecutaron acciones dirigidas al aprovechamiento, conforme a lo establecido en la mencionada política.

A pesar que existe un movimiento para la defensa de los derechos y las acciones encaminadas a la conservación y cuidado de los recursos naturales, las políticas públicas en su etapa de ejecución e implementación, no responden a las necesidades requeridas por una ciudad altamente trastornada por la problemática generada por el crecimiento urbano desordenado, y que requiere de una sobreexplotación de los servicios ambientales ofrecidos por la EEP.

El diseño de la política pública ambiental para el manejo del suelo de protección en Bogotá, tiende a ser evaluada en el largo plazo, sin atender la solución inmediata, especialmente por la necesidad de generar suelo para su desarrollo, con lo cual, se ha perdido cada vez más las áreas destinadas a la protección de los recursos naturales de Bogotá.

De igual forma, esta política, establece una serie de metas para desarrollar a través de programas y proyectos en los planes de Desarrollo Distrital, los cuales en la mayoría de los casos se enfocan sobre programas insignia de cada administración, siguiendo sus intereses, mas no se rigen sobre el cumplimiento y avance de acuerdos establecidos tanto en la política, como también del orden nacional e internacional.

Si bien las acciones emprendidas en materia de restauración y recuperación de áreas fueron programadas en los planes de desarrollo distrital, las áreas de actuación, por ejemplo el de *“Bogotá Humana”*, no alcanzaron a cubrir sino el 8% del total de su extensión quedándose cortas ante las 14.000 hectáreas que ocupa la Reserva Forestal.

Se evidencia que la redefinición de los límites de la Reserva después de su declaración, obedece a la legalización de los equipamientos desarrollados en sus bordes, sin que necesariamente se hubiese tenido en cuenta como factor principal el ambiental.

La proliferación de usos de suelos diferentes a los normatizados para las áreas de reserva, es el efecto de la descoordinación de las entidades de los diferentes niveles gubernamentales y territoriales.

El análisis de la evolución de la normatividad regulatoria del uso de las reservas evidencian una disminución del grado de importancia en términos ambientales y eco sistémicos de la misma.

Dentro del límite del área de las reservas de los cerros orientales y Van Der Hammen, se identifican relictos de acuerdo con el valor de biodiversidad que son importantes en la Estructura Ecológica Principal, por sus niveles de sensibilidad o vulnerabilidad.