

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

INFORME DE VISITA FISCAL

SITUACION ALTOS DE LA ESTANCIA

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS  
(FOPAE)

VIGENCIA: 2013

Elaborado por:

PATRICIA BENÍTEZ PEÑALOSA

Directora Sector Gobierno (E)

GABRIEL HERNÁN MENDEZ CAMACHO

Subdirector de Fiscalización de Gobierno Seguridad y Convivencia (E)

Aprobó:

PATRICIA BENÍTEZ PEÑALOSA

Directora Sector Gobierno (E)

JUNIO DE 2013



[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Crra. 32 a No. 26 a 10

PBX 3358888

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

CONTENIDO

1. ANALISIS DE LA INFORMACIÓN. ....	3
2. RESULTADOS OBTENIDOS .....	9

## **1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN**

### **1.1 ANTECEDENTES**

Hasta mediados de siglo XX, la ciudad contaba con extensas áreas rurales dominadas por bosque nativo, ubicadas en los cuatro puntos cardinales, como la situada en los cerros del sur, especialmente en lo que hoy se denomina “*Altos de la Estancia*”, área que con el paso del tiempo, sufrió intenso proceso de tala, para convertir el terreno en campos de cultivo y pastoreo, hasta cuando llega en la década del 60, el desordenado e incontrolado proceso de urbanización del sector sur de la ciudad, la que demandó grandes cantidades de material para construcción y se inicia la explotación minera en la parte baja del cerro, desestabilizando la ladera y generando deterioro acelerado del sector .

Según la división territorial del Distrito Capital, esta área se encuentra ubicada en la Localidad de Ciudad Bolívar y forma parte actualmente de la UPZ 69 “*Ismael Perdomo*”. Este territorio desde la década de los 80, sufre un rápido y desordenado proceso de urbanización, propiciado por invasores ilegales, como los denominados *terrer*os y por grupos armados insurgentes, entre otros, generando graves consecuencias para el cerro, como: la ausencia de un adecuado servicio de acueducto, que originó redes de mangueras que producían escapes de agua, así como la ausencia de alcantarillados y las aguas servidas se arrojaron a las vías, aguas que se filtraron por todo el cerro incidiendo en la inestabilidad del área.

La deforestación, la excavación minera en la base, la desordenada urbanización y sus secuelas: filtración de aguas potable y residual, excavaciones y rellenos, originaron que hacia mediados de los 90, se presentara el fenómeno de deslizamiento y desprendimientos de roca, que afectaron a 15 barrios conformados de manera ilegal y en cuyas viviendas habitaban familias de significativa vulnerabilidad, fenómeno que muy pronto se convirtió en uno de los más grandes de América Latina en el ámbito urbano, por cuanto tiene un área de aproximadamente 110 hectáreas de terreno, de las cuales 74 fueron declaradas “*suelo de protección por riesgo*”, clasificados en alto y mediano riesgo. Sin embargo, es hasta 1999, cuando la administración distrital empieza a considerar su magnitud e inicia su incipiente intervención.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

## 1.2 INTERVENCIÓN DEL DISTRITO EN ALTOS DE LA ESTANCIA

En 1997 se presenta el primer deslizamiento y la administración a través del DPAE-FOPAE, inicia los estudios y diagnósticos al área, detectando la presencia un complejo y múltiple fenómeno de remoción en masa, a diferentes velocidades y en dos direcciones, denominados *El Espino* y *La Carbonera*, ante lo cual en el año 2004, se identificó tres fases de atención dentro de los polígonos de afectación: fase I y II declarados suelos de protección por riesgo por el DAPD, mediante Resolución 436 de 2004, Decreto 078 de 2006 y Resolución 2199 de la SDP de 2010, ubicadas en riesgo no mitigable donde se encontraban habitando 3.500 familias, es decir, 17.500 personas aproximadamente, necesariamente tenían que ser reubicadas y la fase III, catalogada como zona de tratamiento especial de mediano riesgo por no presentarse movimientos y donde habitaban en 1933 predios, según información de la época, 2513 familias para un total aproximado de 12565 personas.

El progresivo avance del fenómeno y el incremento paulatino de damnificados y afectados, la escasa intervención del Estado, la falta de respuesta eficaz y oportuna de las entidades distritales a la solución de la problemática, dio origen a la Acción de Tutela por parte de las Juntas de Acción Comunal del sector, la cual el fallo resultó a su favor mediante Auto No. 041 de 2006, la que ordena a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y a la DPAE, de manera *“solidaria e inmediata, erradicar definitivamente el problema de aguas estancadas, filtraciones subterráneas y deslizamientos de tierra, iniciando de inmediato la estabilización del terreno, sin importar la disponibilidad presupuestal, se deben realizar las obras en tiempo prudencial, sin dilaciones injustificadas, SO PENA DE DESACATO. Además si es necesario reubicaciones se debe hacer en iguales o mejores condiciones en que los habitantes adquirieron dichas viviendas”*.<sup>1</sup>

Como respuesta de la administración distrital a la Acción de Tutela, la DPAE, a través del FOPAE, en marzo de 2008, crea el proyecto de inversión 570: *“Recuperación de la Zona de alto riesgo del sector Altos de la Estancia de la Localidad de Ciudad Bolívar”*, cuyo objeto era atender la delicada situación de los polígonos afectados por el alto riesgo no mitigable, la Acción de Tutela y la necesidad de estabilizar el cerro. Las acciones se centraron en la solución de vivienda para las familias afectadas, la adquisición y legalización de predios, obras de estabilización y mitigación, así como la intervención integral del área, así:

- *Ejecución de obras de mitigación*

---

<sup>1</sup> Fallo de Tutela 041 de 2006



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- *Recomendación de familias al programa de reasentamiento*
- *Control a la ocupación*
- *Saneamiento ambiental*
- *Retiro de redes de servicios públicos.*
- *Saneamiento predial*
- *Definición de usos y destinación del suelo de protección.*
- *Modificación y/o formulación de normas, que favorecieran la gestión, la intervención y la recuperación del sector*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Crra. 32 a No. 26 a 10  
PBX 3358888

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

## 2. RESULTADOS OBTENIDOS

La DPAE-FOPAE, desde el inicio del fenómeno, se empezó a realizar permanentes monitoreos del comportamiento del deslizamiento, los cuales han sido desde entonces ininterrumpidos. Además se adelantaron acciones tendientes al desalojo y emisión de conceptos técnicos para las respectivas reubicaciones. Sin embargo, es hasta la Acción de Tutela y la formulación del proyecto de inversión 570 de 2008, cuando se asignan responsabilidades y recursos para la atención integral del polígono.

Dentro de las acciones realizadas se tienen las siguientes:

**Ejecución de obras de mitigación:** Producto de los estudios y del mandato de la tutela, el FOPAE, en convenio con la Unidad de Mantenimiento Vial y la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, construyen el Muro del Espino, con el objeto de estabilizar la parte alta del cerro y así minimizar el riesgo de la fase III, donde habitaban aproximadamente 2.082 familias. Además, mediante convenio con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, se realizaron obras de canalización de las quebradas y manejo de aguas lluvias y servidas. A la fecha no se han realizado nuevas obras de mitigación y de estabilización y se considera que apenas se ha cumplido con aproximadamente el 10% de las obras, como se aprecia en el cuadro 1

Cuadro 1  
OBRAS DE ESTABILIZACIÓN REALIZADOS Y POR REALIZAR

		Millones \$
OBRAS REALIZADAS	OBRAS POR REALIZAR	VALOR APROX.
<b>Fase I</b> 1. Adecuación de las quebradas carbonera, santo domingo y santa rita. 2. Manejo de aguas subsuperficiales.		
<b>Fase II</b> Muro sector superior el espino	Muro sector superior la carbonera	
<b>Fase III</b>	1. Muro sector inferior espino 2. Muros sector inferior carbonera ( superior - cuerpo ). 3. Muros sector inferior carbonera ( inferior - pata ) 4. Soil nails sector inferior carbonera.	28.257.1
<b>Fase IV</b>	1. Muro gavión en llantas flanco izquierdo - san Rafael 2. Muro flanco derecho deslizamiento la carbonera	62.221.7

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

	3. Terraseo empradizacion espino	
	4. Relleno con material seleccionado de la excavación	
	5. Micropilotes y viga cabezal berma	
	6. Terraseo empradizacion carbonera	
	7. Conformación definitiva quebradas	
	8. Micropilotes y viga cabezal seccion 1	
	9. Caissons drenantes	

Fuente: Informe Final de Gestión Germán Barreto, Gerente del Proyecto 570 de 2008. Enero de 2011

Según estudio entregado a finales de 2008, producto del contrato de consultoría, cuyo objeto fue elaborar los diseños detallados, presupuestos y especificaciones técnicas para la construcción de las obras de mitigación de riesgos requeridas en el sector Altos de La Estancia, a precios de 2011 el proyecto de mitigación (estabilización con obras) asciende a \$135.000 millones. Además se había estimado que los recursos necesarios para la solución integral del polígono, eran de \$317.000 millones.

Según información de comienzos de 2012, el siguiente era el estado de las obras de mitigación y estabilización:

**Recomendación de familias al programa de reasentamiento:** La acción de la administración distrital, se inicia de acuerdo al orden prioritario definido en las fases de intervención. Debido al impacto de los primeros deslizamientos en las viviendas de la fase I, DPAE-FOPAE, desde 1999 a 2007, emitió conceptos para reubicar a familias por parte de la Caja de Vivienda Popular, que habitaban 3177 predios construidos en las denominadas fases I y II, de un total de por lo menos 5.560 lotes ubicados en zona de alto riesgo no mitigable.

Cuadro 2  
FAMILIAS Y PREDIOS UBICADOS EN ZONAS DEL ALTO Y MEDIANO RIESGO

FASE	FAMILIAS	PREDIOS	CLASIFICACIÓN
I	1355	2923	ALTO RIESGO NO MITIGABLE
II	1822	2637	
III	2082	1388	MEDIANO RIESGO
TOTAL	5.259	7.048	

Fuente: Informe FOPAE: Gráfica Polígonos de Reasentamiento, según aerofotografía de 2.007.

Según reporte de la Caja de Vivienda Popular, a junio de 2010, 2497 familias trasladadas a una nueva alternativa habitacional y 441 pendientes de reubicación, mientras que a agosto de 2012, se habían reubicado 2940 y estaban pendientes 282 de las recomendadas por el FOPAE. Es importante considerar que a pesar de existir censos permanentes de predios, familias y personas, estos no coinciden.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Es así que según datos a agosto de 2011, respecto a las fases I y II, los predios en proceso de reasentamiento correspondían a 269 familias, mientras que a octubre del mismo año, eran 283 y 241 a septiembre de 2012. Igual ocurre para el caso de las nuevas ocupaciones, mientras para agosto de 2011, eran 316, para octubre del mismo año fueron 374 y para septiembre de 2012 descendió a 260.

El programa de reasentamiento a cargo de la Caja de Vivienda Popular, ha presentado serios inconvenientes por falta de: presupuesto, viviendas y suelo para construir, incidiendo para que el proceso sea lento respecto a la adquisición, además las ofertas no tienen la aceptación de los afectados, por cuanto las condiciones del cambio son inferiores a las que tenían. Así mismo, no se ofrecieron alternativas a los habitantes que no eran propietarios o poseedores, como los arrendatarios.

**Control a la ocupación:** Uno de los más serios problemas del sector, ha sido la ocupación ilegal de los predios ya desalojados, según cifras mencionadas en el párrafo anterior, al parecer existen interesados en ocupar estos predios a costa del riesgo, a fin de ser tenidos en cuenta para nuevos reasentamientos y ayudas económicas. Se hacen llamar desplazados en la gran mayoría, mientras que las autoridades de la localidad, quienes tienen la responsabilidad del control y la vigilancia, no se ejerce de manera adecuada a fin que no se presente nuevas ocupaciones, por cuanto la Alcaldía de Ciudad Bolívar, no cuenta con suficiente recurso humano y financiero, no obstante haberse contratado un grupo de vigías ambientales, quienes ejercen control y vigilancia. Al parecer hacen presencia en el sector, grupos al margen de la ley que ejercen presión bien sea para desalojar o para propiciar ocupaciones.

**Saneamiento ambiental:** A pesar de realizarse las obras de canalización de algunas quebradas, y tratamiento de aguas residuales, aún persiste el fenómeno de corrientes de aguas servidas superficiales por la falta de alcantarillado para las familias que aún no se han relocalizado y las nuevas ocupaciones. Situación motivada por la ausencia de acueductos y el líquido vital es transportado mediante mangueras que producen escapes, lo mismo ocurre con las aguas servidas que corren por el sector a cielo abierto. Estos líquidos pueden producir filtraciones en detrimento de la estabilización del deslizamiento.

**Retiro de redes de servicios públicos:** Dentro de las acciones básicas a implementar después de los procedimientos de desalojo consistió en el retiro y corte de redes de servicios públicos domiciliarios a los predios que habían sido desocupados. Se ha cumplido con esta actividad, sin embargo, los predios que se encuentran aún ocupados en las fases I y II, continúan con los servicios públicos



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

legales, así mismo, los predios que han sido nuevamente invadidos, han extendido redes de servicios de manera fraudulenta, generando nuevos riesgos de filtraciones en el caso del manejo de agua potable y residuales. No se evidencia un efectivo control y seguimiento a las conexiones ilegales por parte de las empresas respectivas. Es de advertir que el suministro de los servicios públicos, en alto porcentaje, lo hicieron las empresas respectivas una vez fueron legalizados los barrios ubicados en el polígono. También es de importancia tener en cuenta que el servicio de agua potable, es considerado como un derecho vital para la vida humana, por la Corte Constitucional, lo que implica no realizar cortes del acueducto ni retiro de redes, hasta tanto no se realicen las respectivas reubicaciones.

**Saneamiento predial:** Uno de los problemas que han incidido negativamente en la solución oportuna de la problemática de Altos de la estancia, ha sido la ausencia de políticas distritales claras para la adquisición de predios y de mejoras, por falta de claridad de la propiedad, de posesión u ocupación de los mismos. Según información del FOPAE, la afectación de los folios de matrícula de los predios ubicados en el polígono, como suelo de alto riesgo no mitigable y no urbanizable, no se ha logrado por limitaciones impuestas por la Oficina de Registro. De ahí que los propietarios y quienes ostentan la posesión, sigan vendiendo predios para vivienda. Al parecer los predios se venden en múltiples ocasiones propiciando una especie de interminable carrusel, bajo la expectativa de reubicaciones y recibo de ayudas del Distrito.

**Definición de usos y destinación del suelo de protección:** Hasta el 2012, no se contaba con instrumentos efectivos de planeación urbana para definir el uso del suelo de protección por riesgo y que defina su intervención. Los daños que ha ocasionado el fenómeno, han sido de carácter social y material, al no sufrir víctimas humanas y el lento proceso de remoción, no se ha dado la importancia que merece, ni se ha declarado el estado de emergencia para el sector, con el fin de tomar medidas de apremio para la solución rápida y efectiva de la problemática bajo una visión de ciudad.

**Gestión para la intervención y la recuperación del sector:** Si bien, producto de los diversos estudios y lo ordenado por la Acción de Tutela, el sector requiere de una solución integral, no sólo la estabilización del terreno ni la reubicación de los habitantes, sino una recuperación total del cerro y de los sectores aledaños, para que la ciudad cuente con un gran parque de recreación pasiva. Sin embargo, no existe claridad de competencias intersectoriales e interinstitucionales, generando dificultades en la formulación de un proceso de recuperación integral del sector, planes de acción, programas, proyectos, metas y presupuestos requeridos para la

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

solución de la problemática.

Con excepción del Sector Gobierno en cabeza del DPAE-FOPAE y contadas entidades, el problema de riesgo de Altos de la Estancia permanece inadvertido en la priorización de acciones y solicitud de recursos requeridos al interior de las Entidades, por cuanto no estaban claras las competencias. Las Secretarías y entidades so pretexto que el FOPAE es el coordinador, consideran que los recursos deben ser de esta entidad, sin embargo, en el marco de las competencias y responsabilidades, le corresponde a varios sectores de la administración distrital y las cuales no le han dado ninguna importancia a la recuperación y rehabilitación del sector. Además, aunque el FOPAE cumple el rol de coordinador, la realidad es que carece de instrumentos para incidir en las demás entidades responsables de las acciones para la solución de la problemática de Altos de la Estancia, se cumplan en la debida oportunidad.

**Modificación y/o formulación de normas:**

A pesar de la existencia de varias normas, iniciando con el Plan de Ordenamiento Territorial y en virtud para el caso específico de *Altos de la Estancia*, los Decretos Distritales: 230 y 094 de 2003, 040 de 2011, relacionados con el Programa de reasentamientos, así como la resolución 436 de 2004 la cual fue modificada por la resolución 2199 de 2010, relacionadas con el tratamiento y delimitación del polígono como suelo de protección y define acciones integrales, de la Secretaría Distrital de Planeación. Sin embargo, es el Decreto 489 de 2012: *“Por medio del cual se determinan y articulan funciones en relación con la adquisición predial, administración, manejo y custodia de los inmuebles ubicados en suelos de protección por riesgos en Altos de la Estancia, en la localidad de Ciudad Bolívar y se dictan otras disposiciones”*, es la norma que recoge normas anteriores y viabiliza la solución integral de la problemática del sector.

El Decreto 489, establece importantes acciones en materia de saneamiento predial, adquisición y/o expropiación de predios, evacuación y reubicación de habitantes, disposición de predios adquiridos, control de ocupaciones ilegales, priorización de recursos por parte de las entidades involucradas, recuperación integral del suelo, ejecución de obras de mitigación y mejoramiento del entorno. Todas estas acciones, permiten generar estrategias para la recuperación y consolidación del polígono, como un parque de recreación pasiva para el sector y la ciudad. A la fecha del presente informe, aún se encuentran en proceso de elaboración los planes de acción y la estrategia para el manejo integral del suelo de protección por riesgo, los que deberían estar elaborados al mes y tres meses respectivamente, siguientes a la expedición de la misma.