

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”*

**37000**  
Junio 7 de 2007

Señor  
**LUIS EDUARDO GARZÓN**  
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.  
Carrera 8ª No. 10-65  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Control Fiscal de Advertencia por riesgo de generarse mayor daño al ecosistema estratégico acuático que constituye el Humedal Jaboque, a causa de la alternativa de trazado del interceptor Engativá – Cortijo – ENCOR, seleccionada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB -ESP.

Respetado señor Alcalde:

Como es de conocimiento del señor Alcalde, con ocasión de mi designación como Contralor del Distrito Capital, ha sido una constante preocupación el posicionamiento de la temática ambiental, tanto en la Administración como al interior de este Organismo de Control Fiscal, en aras de la conservación de los valores naturales que aún subsisten en la ciudad.

De ahí, que en cumplimiento precisamente de la función pública de Control Fiscal asignada por la Constitución y la Ley 42 de 1993, se procedió al examen de temas de vital importancia como lo han sido, entre otros, el Río Bogotá, las Aguas Subterráneas, ecosistemas estratégicos como los “Cerros Orientales”, los Humedales, al igual que la gestión fiscal que adelantan los Curadores Urbanos y su incidencia sobre bienes colectivos como el patrimonio ecológico o el espacio público, con los resultados que su Despacho bien conoce.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”*

Conscientes que la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993, plantean que la salud y el ambiente sano se correlacionan, constituyéndose a su vez en elemento de interés público y obligación social para todo Colombiano, que ha de velar por el mejoramiento, conservación y recuperación del medio sano y protección de los recursos naturales, lo cual implica no incurrir en acciones y omisiones perjudiciales, así como cumplir con la normatividad existente, en esta oportunidad, con base en la facultad de advertencia señalada en el numeral 8º del Artículo 5 del Acuerdo 24 de 2001, es necesario poner en su conocimiento las presuntas irregularidades en que incurrió la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, ESP, con ocasión del Contrato de Obra No. 1-01-25500 del 23 de noviembre de 2006, suscrito con el Consorcio ENCOR CORTIJO, cuyo objeto lo constituye **“la construcción del interceptor Engativá – Cortijo ENCOR”**. (Negrillas fuera de texto).

Ciertamente, según las consideraciones técnicas a que hace alusión la Resolución 0826 del 20 de abril de 2007<sup>1</sup>, *“El proyecto consiste en la construcción del Interceptor Engativá – El Cortijo, ENCOR el cual se proyecta con el objeto de eliminar las descargas de aguas sanitarias al Río Bogotá, provenientes de la Estación de Bombeo Villa Gladis y el emisario Engativá, el cual conduce las aguas residuales del sector que desagua por gravedad en este sector de la localidad de Engativá. El sistema busca conducir las aguas residuales hacia el interceptor Salitre Bajo, el cual alimenta la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR. (...)”*

De conformidad con los documentos que reposan en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, se tiene que la alternativa de trazado seleccionada por la Administración Distrital fue la No. 3 de las presentadas, diseñada por el Consorcio Inversiones H y S y Cia S en C, consistente en un interceptor que capta el Emisario Final Paralelo y el Interceptor Engativá a la altura de la RCA 127, continúa por esta vía para cruzar el Humedal Jaboque y sigue por las vías futuras de las Urbanizaciones Urdeco - Porvenir y Parque de Granada para luego cruzar la Autopista a Medellín y continuar paralelamente al canal existente El Cortijo y descargar finalmente al Interceptor del río Salitre.

<sup>1</sup> “POR LA CUAL SE AUTORIZA LA OCUPACIÓN TEMPORAL DE UN CAUCE”.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”*

Alternativa de trazo que La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, decidió que era la viable, por considerar que en el sitio de cruce con el Humedal Jaboque se encuentra a la mínima cota de nivel para recoger las aguas residuales provenientes de los interceptores finales y por corresponder a la menor longitud de afectación al mismo y preservar los hallazgos arqueológicos existentes en el área.

Por lo tanto, resulta oportuno precisar que los cuestionamientos que en esta oportunidad el Organismo de Control Fiscal encuentra pertinente formular, tienen que ver de manera concreta con la alternativa de trazado seleccionada y no con relación a la construcción del interceptor Engativá – Cortijo ENCOR, dado que no nos son desconocidos los beneficios perseguidos con la construcción del mismo en la reducción de los impactos que presenta el Río Bogotá, al permitir el drenaje de las aguas servidas de los barrios de la Localidad de Engativá, lo cual redundaría en las condiciones de vida, en tanto atiende factores que inciden en la salud pública de las comunidades aledañas.

Lo anterior, en razón a que como bien se conoce, el procedimiento constructivo para el cruce del humedal a la altura de la Carrera 123 en una longitud aproximada de 203 m, implica la construcción de obras dentro del área del humedal, el retiro provisional de la fauna y la flora existente en el lugar, extracción de lodos, conformación de terraplén con recebo, hincado de pilotes metálicos tubos D=4” L= 8.0m, estibado para excavación, excavación de zanja, instalación de tubería, arriostramiento de tubería, relleno de zanja y retiro de estibado, desmonte de terraplén, conformación del lecho del humedal, al final del cual se tiene prevista la recuperación biótica fauna y flora<sup>2</sup>.

Lo así expuesto, pone de manifiesto que en nuestro medio, ha sido una constante que las áreas naturales de la ciudad han sido degradadas no solamente por la acción u omisión de los inescrupulosos propietarios de tierras que tienen como principal objetivo la ganancia, sino a causa de la falta de una verdadera política de Estado y gestión incoherente por parte de la propia

---

<sup>2</sup> EAAB-ESP. Abril 2007. “Manejo ambiental de la Cuenca del humedal Jaboque, contexto de la construcción del interceptor Engativá-Cortijo (ENCOR). Presentación a la Contraloría Distrital .

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”*

Administración Distrital, en abierta contradicción con los postulados y normas superiores que imponen su protección.

El caso de ecosistemas acuáticos estratégicos como lo son los humedales, no son la excepción, hoy nos conformamos con anécdotas que informan que *en el presente siglo, aproximadamente hacia 1940, en la Sabana de Bogotá, la extensión que pudieron llegar a cubrir los humedales, se ha calculado en cerca de 50.000 has.*<sup>3</sup>, en tanto que en la actualidad quedan en el área urbana de la ciudad tan sólo 667,3 has., concentradas en doce (12) humedales<sup>4</sup>.

Contexto o marco de referencia que si se tienen en cuenta las actuales condiciones en que se encuentran los mismos, no resulta del todo cierto, toda vez que conforme lo ha podido constatar este Organismo de Control Fiscal, las áreas aisladas de humedal que se pregona aún existen, se encuentran deterioradas a causa de múltiples factores de presión como lo son, entre otros, desarrollos urbanísticos existentes, invasión de las zonas de ronda, zonas de manejo y preservación ambiental; continua llegada de aguas residuales por conexiones erradas del sistema de alcantarillado pluvial que los surte; llegada y disposición de gran cantidad y tipo de residuos sólidos provenientes de ríos, quebradas, canales, materiales de construcción; actividades de pastoreo de equinos y vacunos en sus zonas de ronda; invasión de especies vegetales ajenas a las condiciones físicas, bióticas e hidrológicas del humedad y desvío de sus aguas.

Aunado a la problemática descrita anteriormente, se tiene que estas estratégicas formaciones ecológicas, no han sido ajenas a controvertidas líneas de actuación que en su afán de incorporarlas al desarrollo urbano, la misma Administración Distrital ha autorizado la construcción de obras de distinto grado de intervención de sus suelos de protección, como senderos peatonales, canchas deportivas y equipamiento urbano de uso público, ciclorrutas y vías peatonales, afectando de manera ostensible sus condiciones naturales, al punto del aniquilamiento de las reconocidas funciones y atributos que prestan

<sup>3</sup> (RENJIFO, 1992), citado en el documento denominado “Síntesis del Estado Actual de los Humedales Bogotanos”, de la EAAB – ESP y la ONG Conservación Internacional Colombia del año 2000.

<sup>4</sup> “Política de Humedales del distrito capital” de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”*

en el equilibrio ecológico y ambiental del mundo y con manifiesta violación, entre otras normativas del Acuerdo 19 de 1994, el cual prevé como único uso posible el de la conservación de la fauna y flora silvestre, investigación científica y educación.

En el caso que ocupa nuestra atención, resulta oportuno exaltar la coincidencia de criterios que la comunidad y la Contraloría de Bogotá tienen frente a la intervención del Humedal Jaboque con la ejecución de una obra de infraestructura, con la cual se pretende atravesar el cuerpo de agua, planeada no por particulares como podría esperarse, sino por el mismo Distrito Capital, responsable de la protección de los humedales, en orden a alcanzar los propósitos de conservación de la biodiversidad acordados en tratados internacionales, Verbi Gracia, el Convenio de Diversidad Biológica, ratificado por nuestro país mediante la Ley 165 de 1994.

Nuestra oposición a la alternativa de trazado seleccionada por la Administración Distrital no es sistemática como podría pensarse. De manera contraria, la sustentan, además de las razones de orden jurídico, innumerables consideraciones de tipo técnico, en razón a los impactos ambientales que puede generar tanto la construcción de la obra, como su operación y mantenimiento de la misma y el alto riesgo de las condiciones bióticas y dinámicas del humedal, con consecuencias irreversibles para este ecosistema, considerado estratégico no sólo para la ciudad sino para el mundo.

En efecto, de ser construido el interceptor con la alternativa de trazado considerada viable por el Distrito Capital, se generarían sobre el Humedal Jaboque, entre otros, los siguientes impactos ambientales:

- Cambio de las características físicas y dinámicas del cuerpo de agua.
- Alteración de la función de regulación del sistema hídrico de la ciudad.
- Aumento de los riesgos por la contaminación derivada de las posibles filtraciones de aguas residuales conducidas por el colector.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”*

- Generación de proceso de sedimentación por el material en suspensión arrastrado producto de la obra promoviendo el aumento de la turbidez de las aguas.
- Degradación y alteración de la flora, la fauna y el suelo.
- Migración de especies faunísticas por ruido, vibraciones, presencia antrópica.
- Alteración del hábitat para plantas y animales acuáticos existentes, y áreas de reproducción y crianza.
- Cambios hidrodinámicos por flujo subsuperficial y superficial.
- Modificaciones hidrogeomorfológicas del humedal por dragado de lodos.
- Incremento del riesgo de accidentalidad y pérdida de especies endémicas por operación de vehículos y maquinaria.
- Alteración de las propiedades del suelo orgánico y la capa vegetal.
- Alteración del paisaje por acumulación de residuos de construcción y lodos.

De igual manera, en eventos de producirse escapes, rompimiento y mantenimiento de la tubería del interceptor, esta Contraloría considera que la sola operación de la aludida obra de construcción que pretende atravesar el Humedal Jaboque, puede causar presuntamente, los siguientes efectos en el área natural en estudio:

- El hábitat para la vida acuática sería afectada por la acumulación de los sólidos, como quiera que el oxígeno disminuiría por la descomposición de la materia orgánica, y los organismos acuáticos podrían resultar perjudicados aún más por las sustancias tóxicas existentes en las aguas residuales conducidas a través del interceptor. Téngase en cuenta que

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”*

dentro del concepto de humedal se contempla la flora y fauna que los habita.

- Su contenido de nutrientes puede ocasionar la eutrofización
- Afectaría el cumplimiento de una de las funciones establecidas para el Humedal Jaboque como área protegida relacionada con la educación ambiental.
- Teniendo en cuenta que por efectos de las modificaciones físico químicas tanto en la tabla de agua como en los lodos que se asientan en la base del humedal, a causa de los vertimientos de que ha sido objeto el mismo, esta condición eventualmente propiciaría reacciones agresivas contra las paredes de la tubería del interceptor, situación de riesgo para la vida útil de este, con lo cual aumentaría la probabilidad de rompimiento y/o escape.
- Según las acciones contempladas por la empresa contratante para el manejo de amenaza por inundación en el correspondiente plan de contingencia considerado, existe una alta probabilidad de que el Humedal Jaboque potencialmente pueda ser objeto de desagüe de las aguas residuales conducidas por el interceptor, lo que conllevaría a que el cuerpo natural se pueda convertir en una piscina de oxidación con consecuencias ambientales irreparables para las especies bióticas allí existentes, y la función de regulación hídrica que cumple el aludido ecosistema acuático.
- Afectación de las construcciones por alta vulnerabilidad de amenaza por inundación en los barrios aledaños, debido al desbordamiento de las aguas negras.
- Riesgos asociados a la salud pública de los habitantes que se encuentren asentados en las proximidades del humedal y de la obra.
- Olores agresivos.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”*

Así las cosas, resulta desconcertante para este Organismo de Control Fiscal que temas ambientales, como el de los humedales, que cuentan con un amplio marco regulatorio a nivel internacional, nacional y distrital mediante Acuerdos, Resoluciones, Tratados Internacionales, entre las que están: El más antiguo de los Acuerdos Multilaterales en Medio Ambiente del planeta<sup>5</sup>, como lo es la Convención Ramsar, a la cual adhirió Colombia mediante la Ley 357 del 21 de enero de 1997, Convenio de Diversidad Biológica, ratificado mediante la Ley 165 de 1994, la denominada por la jurisprudencia nacional “*Constitución Ecológica*”, la Ley 99 de 1993, Decreto 2811 de 1974, Acuerdo 19 de 1994, el POT, Decretos 619 de 2000, 469 de 2003 y 190 de de 2004, la misma institucionalidad persista en la inveterada tendencia de inobservancia de las mismas, olvidando, que gracias a la participación activa de la ciudadanía, ha quedado claro en los estrados judiciales que la gestión ambiental al estar enmarcada en el ejercicio del derecho colectivo al medio ambiente sano, implica que el Estado tiene la obligación de atender la función estratégica de la conservación de las áreas naturales.

Igualmente, señor Alcalde, no es coherente que la Administración Distrital con la suscripción de instrumentos de gestión, como lo es el Contrato de Obra No. 563 de 2006, por la importante suma de dinero de más de VEINTE MIL MILLONES DE PESOS (\$20.000.000.000.000) M/CTE., no haya optado por una alternativa de trazado del interceptor que no contemplara la necesidad del paso del mismo por el Humedal Jaboque, que conforme al mismo Concepto Técnico emitido por la Secretaría Distrital de Ambiente, “**(...) incluye entre otras actividades, las de limpieza o dragado del área a intervenir, relleno temporal con rebebo, construcción de taludes laterales 3H:1V, instalación de tubería.**”<sup>6</sup>

Como su Despacho tendrá la oportunidad de examinar, existía otra alternativa de trazado que en criterio de esta Contraloría no fue lo suficientemente evaluada, cual era la No. 2, que presuntamente afectaría en menor grado el área natural que nos ocupa, la cual preveía la disposición de la tubería sobre el jarillón que separa el Río Bogota del Humedal Jaboque, que fue descartada por la EAAB – ESP, en consideración a supuestos “*hallazgos arqueológicos de*

<sup>5</sup> “Política de humedales del distrito capital”, Primera ed.2006, pág. 13

<sup>6</sup> Concepto Técnico No. 1554 del 20 de febrero de 2007, de la Secretaría Distrital de Ambiente.



*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”*

*gran valor cultural (monolitos y camellones) y otros factores técnicos evaluados por la Universidad Nacional”.*<sup>7</sup>

Consideración que es inexacta, en la medida que no es cierto que el aludido estudio de la Universidad Nacional<sup>8</sup>, se haya ocupado de la evaluación de otros factores, como lo quiere hacer ver la EAAB –ESP, y que en su momento sirvió de argumento para el rechazo de la alternativa de trazado del interceptor en 600 m por el jarillón que separa el Río Bogotá del Humedal Jaboque. Prueba de ello, es que la citada Universidad en el aludido documento entre otras recomendaciones a la Administración Distrital formula **“(...) la necesidad de realizar un estudio detallado de estratigrafía para conocer su formación y su evolución a través del tiempo, conocimiento clave en las decisiones de restauración”**, lo que pone de presente que el objeto del citado estudio lo constituye la restauración ecológica en el humedal Jaboque y no la selección de la alternativa de trazado que generaría menos impactos ambientales con la construcción de la señalada obra de infraestructura.

Corroborar lo afirmado por el Organismo de Control, el contenido mismo del citado estudio, que es una compilación de información que hace relación a la totalidad del área del Humedal Jaboque con respecto a temas como la evaluación geológica, vegetación, diagnóstico de su estado actual, modelación hidráulica, amenazas para la fauna silvestre vertebrada presente en el lugar, uso de hábitat de la avifauna del humedal. Documento que, como podrá verificar, no se ocupa del análisis detallado del impacto de las tres alternativas de trazado del interceptor Engativá – Cortijo ENCOR, presentadas con ocasión del trámite contractual seguido para efectos de la construcción del mismo y su incidencia en el área natural perteneciente a la estructura ecológica principal del Distrito Capital en estudio.

Los cuestionamientos que este Ente ha encontrado pertinente formular, tienen como exclusiva pretensión la eficiente gestión de la Administración a su digno

<sup>7</sup> EAAB-ESP. Abril 2007. “Manejo ambiental de la Cuenca del humedal Jaboque, contexto de la construcción del interceptor Engativa-Cortijo (ENCOR). Presentación a la Contraloría Distrital .

<sup>8</sup> EAAB-ESP. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Instituto de ciencias naturales. Agosto de 2005. Proyecto de Investigación aplicada en restauración ecológica en el humedal El Jaboque.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”*

cargo en el cumplimiento de los fines garantistas del Estado Social y Democrático de Derecho, en lo que a la protección de los derechos colectivos vulnerados o amenazados corresponde, en beneficio de la comunidad, fin último de la función pública de Control Fiscal prevista en la Carta Magna.

Por ende, resulta prioritario que su Despacho revise la decisión adoptada en el marco del señalado Contrato de Obra para la construcción del mencionado interceptor, se unifiquen criterios en torno a la intervención de las áreas naturales, y por ende, se sienten precedentes en el cumplimiento de la legislación ambiental, aprovechando experiencias del pasado, al igual que las decisiones de las Altas Corporaciones de Justicia, como el proveído del 20 de septiembre de 2001 del Consejo de Estado, en el que dispuso confirmar el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 27 de julio de 2001, proferido dentro de la Acción Popular No. 0254-01, ejercitada por la Junta de Acción Comunal del Barrio Niza Sur, en el que se ordenó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB ESP, no dar inicio a las obras de *“Rehabilitación de las Zonas de Ronda y Zonas de Manejo y Preservación Ambiental del Humedal de Córdoba”*.

De conformidad con lo señalado en la parte motiva de la citada providencia, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo adoptó tal decisión, con base ***“(…) entre otras buenas razones, en las mismas reglas jurídicas de planificación que se autoimpuso la Administración para el manejo de los humedales, consagradas en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital; por ello, y ya desde una perspectiva administrativista, si se quiere, la Administración incurrió por este aspecto en grave incoherencia al tomar dicha determinación pues ni siquiera tuvo en cuenta el respeto por sus propias reglas.<sup>9</sup>”***, como lo es el Acuerdo 19 de 1994, normativa según la cual, los humedales de la ciudad de Bogotá son Reservas Naturales y como tales se les debe asignar como único uso posible el de la conservación de la fauna y flora silvestre, investigación científica y educación.

<sup>9</sup> Sentencia del Consejo de Estado 0254 de 2001, C.P. José María Lemus Bustamante

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”*

Finalmente, resulta pertinente que su Despacho tenga en cuenta que dentro de los instrumentos jurídicos que proceden ante la jurisdicción ordinaria, está la Acción Penal por delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, previstos en el Código Penal, artículos 328, 331, 332 y 337, que confirman la responsabilidad que le asiste al Distrito Capital en la gestión ambiental como parte fundamental de la función pública asignada.

Cabe señalar que este Control de Advertencia procede sin perjuicio de las demás acciones que puedan derivarse del ejercicio de las funciones asignadas a este Ente de Control por la Constitución y la Ley.

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, este Órgano de Control Fiscal le solicita de manera respetuosa se sirva informar a este Despacho, en el término de quince (15) días hábiles siguientes al recibo del presente oficio sobre las acciones que de manera inmediata adelantará la Administración a su cargo, en orden a impedir la ocurrencia de los riesgos mencionados.

Atentamente,

**ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA**  
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Ana Benilda Ramírez Bonilla  
Profesional Especializado 222-07

Apoyo Técnico: Lina María Calderón, Líder Equipo de Auditoría Especial a Humedales de Bogotá.  
Libia Esperanza Cuervo Páez  
Carmen Rosa Montes Pulido

Revisó: José A. Corredor Sánchez, Director Recursos Naturales y Medio Ambiente.