



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

120000-

Doctor

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Carrera 8ª NO.10-65

Alcalde Mayor de Bogotá

Bogotá, D.C.

Pronunciamento: Urgente necesidad de recuperación de la totalidad de los humedales de la ciudad en procura de salvaguardar la riqueza biótica y la reducción de los impactos ambientales negativos por el riesgo de su desaparición.

Respetado señor Alcalde Mayor:

Una vez mas, la Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función pública de Control Fiscal consagrada en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 42 de 1993 y el Acuerdo 361 de 2009, encuentra oportuno proferir el presente pronunciamiento, el cual tiene como propósito notificar a la administración que usted representa, sobre la imperiosa necesidad de adoptar acciones inmediatas tendientes a lograr la recuperación total de los humedales y cuerpos de aguas pertenecientes a la ciudad, al tiempo que se minimicen los impactos negativos que su desaparición por falta de atención puede ocasionar al medio ambiente.

En efecto, como producto de diferentes Auditorias, Operativos y demás actividades ejecutadas como parte de nuestro quehacer institucional y atendiendo la celebración del día Mundial de los Humedales¹ pudo establecer este Organismo de Control que son muchas las acciones de orden económico, técnico y político que debe priorizarse a fin de lograr la recuperación de 10 humedales de los 14 existentes, considerando que solo presentan un adecuado estado de conservación los denominados Santa María del Lago, El Salitre, La Conejera y el Sector norte de la Vaca.

Es indispensable que dentro del plan de manejo ambiental en lo que hace a lo económico, se incrementen las acciones orientadas a la recuperación de los humedales, Jaboque, Juan Amarillo, Córdoba, Tibanica y el Burro particularmente, en los cuales a pesar de haberse realizado labores de saneamiento predial, ambiental y

¹ El dos de febrero de 1971 se firmó el Convenio sobre los Humedales, a orillas del Mar Caspio, en la ciudad Iraní de Ramsar.

"Credibilidad y confianza en el control"

recuperación hidrogeomorfológica en algunos tercios de sus cuerpos, éstas no han sido suficientes para garantizar su conservación y permanencia.

Lo político impone la necesidad de armonizar las actividades de las entidades encargadas de la recuperación y mantenimiento de estos humedales. La Secretaría Distrital de Ambiente, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, las Alcaldías Locales y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, deben de forma mancomunada diseñar y desarrollar estrategias de conservación que garantice la eficacia de sus acciones, en el logro del cometido común, que significa, como ya se dijo, preservar la riqueza hídrica.

Lo técnico lógicamente está directamente relacionado con el desarrollo de funciones ambientales y ecológicas, entre ellas la mitigación de impactos por inundaciones, absorción de contaminantes; retención de sedimentos; provisión de hábitats para animales y plantas y estabilización de condiciones climáticas²; etc, todo ello orientado a mantener las condiciones ambientales del entorno para la ciudadanía.

Ahora bien al analizar la gestión ambiental Distrital, en el marco de los últimos Planes de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial, la implementación del Acuerdo 19 de 1994, los Decreto 624 de 2007³ y 062 de 2006⁴, entre otras normas emitidas⁵ en busca de su preservación, la Contraloría de Bogotá encuentra situaciones que afectan el estado de conservación, calidad y funcionalidad de estos ecosistemas así:

a. Factores de deterioro en los Parques Ecológicos de Humedal asociados a:

- Carencia de algunos Planes de Manejo Ambiental aprobados e implementación parcial de los ya adoptados.*
- Llegada de aguas residuales producto de conexiones erradas a través de la red de aguas pluviales que los alimentan.*
- Ingreso sin mayor control de sedimentos y residuos sólidos.*
- Existencia de áreas con escombros y diversos materiales de construcción.*

² MINISTERIO DE AMBIENTE. 2002. Política nacional para Humedales interiores de Colombia. Bogotá. Minambiente, 67 pág.

³ "Por el cual se adopta la visión, objetivos y principios de la Política de Humedales del Distrito Capital".

⁴ "Por medio del cual se establecen mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de Manejo Ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital."

⁵ Colombia adhirió a la Convención de Ramsar. A través de la Ley 357 del 21 de enero 1997, incorporó a la legislación nacional este tratado con origen en el derecho público internacional. Esta ley fue declarada exequible mediante sentencia de la Corte Constitucional C-582 de 1997.

“Credibilidad y confianza en el control”

- *Invasión de su zona de ronda por particulares y desarrollo de actividades contrarias al régimen de usos establecido legalmente.*
 - *Terrificación del cuerpo de agua con el consiguiente cambio de sus condiciones hidráulicas.*
 - *Procesos de eutroficación y pérdida del espejo de agua por presencia de buchón.*
 - *Carencia de suficientes estructuras y tratamientos alternos que mejoren la calidad de las aguas que los alimentan.*
 - *Existencia de áreas con especies o coberturas dominantes foráneas, especialmente pasto kikuyo a las que no se les ha dado manejo para aumentar la flora y biodiversidad de sus áreas.*
 - *Vertimiento directo por residuos líquidos contaminados proveniente de viviendas aledañas.*
 - *Depredación de aves asociada a felinos y caninos.*
- b. *Las limitadas acciones estatales en los humedales de Torca, Guaymaral, La Vaca (sector sur), Capellanía y Techo los han colocado en situación de olvido y precariedad desde el punto de vista ambiental, dejándolos en un peligro inminente de desaparición por los factores antrópicos que los vienen afectando en los últimos años. En éstos y otros, es evidente el deficiente control de factores tensionantes (rellenos, inadecuada disposición de escombros y residuos sólidos, vandalismo, presencia de animales, asentamientos, daño a infraestructura entre otros), por parte de autoridades competentes.*
- c. *En los humedales hay significativos problemas de terrificación y áreas litorales en las cuales el Pasto Kikuyo (*Pennisetum clandestinum*) así como, la especie Retamo Espinoso (*Ulex s.p.*), surgen en forma espontánea cubriendo grandes extensiones de terreno por lo que se hace necesario establecer las medidas de control y revegetalización terrestre, de tal forma, que permita recuperar las particularidades y diferentes atributos estructurales y funcionales propios del ecosistema acuático del humedal.*
- d. *No hay un verdadero y oportuno control policivo a los procesos de relleno, disposición de escombros y demás residuos sólidos, invasión de las zonas de ronda, actividades de consumo de sustancias psicoactivas, así como, el desarrollo de labores diferentes a las que legalmente están permitidas en las zonas pertenecientes al Sistema de Áreas Protegidas de la Ciudad, conllevando a su alteración, pérdida de valor ecológico y modificación de servicios ambientales. Sin duda persiste una serie de situaciones que desborda la capacidad administrativa y la gestión desarrollada para su protección, recuperación y conservación.*



"Credibilidad y confianza en el control"

- e. En los Parques Ecológicos de Humedales del Distrito Capital, se encontró un sinnúmero de violaciones al régimen de usos por parte de particulares, quienes con sus actividades, desarrollos ilegales y uso inapropiado del suelo, han venido generando, a pesar de las restricciones impuestas, cambios profundos en estos ecosistemas, fuertes alteraciones en sus condiciones físico-bióticas e impactos negativos.
- f. Existe falta de recursos suficientes para el desarrollo de proyectos básicos tales como el saneamiento predial en los humedales: Torca, Guaymaral, Juan Amarillo (Brazo), Capellania, Techo, Jaboque y Vaca (sector sur); continuidad en la administración para las obras de adecuación hidrogeomorfológica y rehabilitación de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental- ZMPA, la corrección de conexiones erradas y el cerramiento de estas áreas naturales, entre otros. Solo para el la adquisición de los predios del fraccionado humedal de Torca-Guaymaral son necesarios recursos por mas de \$74.000.0 millones.

Aproximadamente, la mitad del humedal de Techo fue rellenado, loteado y vendido para construir la urbanización Lagos de Castilla. La administración distrital no ha definido debidamente acerca de los procesos de expropiación con todos los problemas legales que ello implica o sobre la legalización de más de 340 predios y en su defecto, la compra de áreas adyacentes con el fin de compensar la pérdida del cuerpo del humedal.

En el mismo sentido en el humedal de Capellania faltan por adquirir los dieciocho (18) predios que son necesarios intervenir, por lo cual esta prácticamente abandonado. Entre tanto, el sector sur de La Vaca fue totalmente invadido y rellenado perdiendo su función de ecosistema, transformándose el área en un grave problema social por la inseguridad que representa al ser convertido en tierra de nadie.

- g. La Secretaría Distrital de Ambiente, a pesar de tener conocimiento de la identificación de los más de 1.700 predios ubicados al interior de la ZMPA de los humedales, los que a la fecha no han sido adquiridos por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-ESP, no ha logrado hacer la inscripción de los mismos en los correspondientes folios de matrícula inmobiliaria, hecho que implica que sus propietarios y aquellos que los adquieran en procesos de compra, desconozcan las restricciones de uso que pesan sobre ellos.

Cy



"Credibilidad y confianza en el control"

- h. *En desarrollo de las visitas realizadas, se estableció que la EAAB-ESP tiene amojonados todos los humedales⁶ y alinderados de acuerdo con las coordenadas adoptadas en el anexo # 2 del POT (Decreto 190 de 2004), a excepción del humedal El Salitre declarado recientemente; sin embargo, lo cierto es, que el actual alinderamiento no corresponde ni se ajusta a la realidad de los mismos, por cuanto los puntos sobre los cuales deben estar ubicados los mojones, se encuentran en vías públicas, edificios institucionales, al interior de viviendas, por fuera de áreas de humedal, o simplemente hacen unos ángulos tan agudos que ni los mismos funcionarios encargados del reamojamiento se explican la manera como se determinaron las coordenadas que los delimitan. En la actualidad, la EAAB-ESP ha hecho dos solicitudes a la Secretaría Distrital de Ambiente para realinear los humedales conforme a su actual realidad sin que haya respuestas frente a este tema.*
- i. *En los Planes de Trabajo del Comité Distrital de Humedales, no se definen cronogramas de actividades e indicadores donde se establezcan acciones específicas ni tiempos para su cumplimiento, las cuales finalmente deben conducir a la implementación de las estrategias de la Política Pública de Humedales.*
- j. *Aunque la Política de Humedales establece diferentes acciones que tienen que ser coordinadas con la CAR y otras entidades nacionales y distritales, de acuerdo con el análisis efectuado por esta Contraloría, se evidenció un avance lento frente al cumplimiento de varias estrategias establecidas en dicha política, aspecto que preocupa, máxime cuando muchas de éstas deben plasmarse en los Planes de Manejo Ambiental-PMA, situación que se origina en la falta de dinero para estos importantes temas ambientales.*
- k. *Los documentos que hacen parte de los Planes de Manejo Ambiental-PMA del Humedal de Córdoba, aprobado mediante Resolución No. 1504 del 20 de junio de 2008, así como en las versiones que corresponde a los PMA de los humedales de Santa María del Lago, Juan Amarillo, Conejera, Torca y*

⁶ La EAAB-ESP realiza cada año a través de la Dirección de Información Técnica y Geográfica la revisión y el replanteo de la posición de los respectivos puntos (mojones) en razón a que dichos elementos son desplazados o hurtados por terceros. La EAAB-ESO señala en acta de Visita Fiscal No. 1 del 31 de enero de 2012 lo siguiente: "En algunos sitios es imposible la materialización de estos puntos en razón a que los mismos se ubican en separadores, avenidas, calzadas, o en construcciones de predios privados. Dada esta situación, la Empresa mediante comunicaciones solicito a la SDA, adelantar el trámite correspondiente para realizar el realinderamiento de estas áreas naturales".

"Credibilidad y confianza en el control"

Guaymaral presentan unos cronogramas generales que no especifican las fechas programadas para las intervenciones, antes y luego de su aprobación.

Igualmente los documentos soporte de los PMA, carecen de algunos de los parámetros determinados en el plan de acción⁷ de la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia, la cual señala la necesidad de establecer la duración de los PMA y como parte de los proyectos, prestar atención a aspectos como: fechas, plazo, lugar dónde se llevará a cabo la labor, quiénes harán el trabajo y qué prioridad se le asigna al proyecto en el corto, mediano y largo plazo⁸.

- i. La contratación para la administración de los humedales no ha sido continua, hecho que afecta su mantenimiento, produciendo demora en las labores que contemplan los nuevos contratos, permitiendo que se den procesos de deterioro importantes en el lapso que literalmente, duran abandonados.*

En la actualidad en el marco del convenio No. 020 de 2011 con la Secretaría Distrital de Ambiente para la administración de ocho humedales se adelantaron seis procesos de invitación privada con múltiples proponentes, con el fin de permitir que las organizaciones ambientales interesadas tuvieran la posibilidad de inscribirse en cada una de las convocatorias abiertas a través de la página del Acueducto. Realizadas las evaluaciones técnicas y financieras, cuatro procesos fueron declarados fallidos por causas imputables a los proponentes. Los únicos convenios que se pudieron celebrar fueron los N°9-07-24300-0872-2011 (Humedal Conejera) y N°9-07-24300-0866-2011 (Humedal Juan Amarillo), dentro de los cuales ya se firmó acta de inicio. Actualmente se evalúan nuevas organizaciones para la administración de los Humedales incluidos en los procesos fallidos (Jaboque, Córdoba, Vaca, Burro, Tibánica y Techo), con el fin de celebrar los convenios de administración para estas áreas naturales.

- k. La EAAB-ESP que es la entidad que mayores recursos invierte en humedales, solo logró desde el año 2007 al 2011 apropiar e invertir recursos por \$48'412.7 millones y en el Plan de Contratación de Funcionamiento para el año 2012, fueron aprobados el día 26 de enero de 2012, por el Comité Corporativo de la*

⁷ Conforme a la Resolución 196 de 2006 "Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia", el Plan de Acción "Se puede considerar como la parte operacional del proceso de planificación y contiene todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos".

⁸ Resolución 196 de 2006 "Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia".



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

Empresa, una inversión de solo \$ 900.0 millones, suma destinada solo para el saneamiento predial en el Humedal Juan Amarillo, en aras avanzar en las obras de restauración ecológica. En inversión no hay más recursos para los humedales de la ciudad y en funcionamiento solo se tienen \$2.200.0 millones, de los cuales el 50% son asignados a la administración de los mismos. Ello implica que es necesario que en el Plan de Desarrollo que conciba su administración se valoren las inversiones necesarias para salvar los humedales de la ciudad y de esta manera, en un esfuerzo que deben valorar las futuras generaciones, se apropien los recursos necesarios e indispensables para hacer vivir nuestros humedales.

Como se denota en las cifras presentadas, tanto las obras como los procesos de administración de los humedales requieren millonarios recursos, los cuales no se logran apropiar, conforme a las necesidades y prioridades en las correspondientes vigencias en forma continua; por tal razón, los requerimientos futuros serán aún mayores, máxime si se logran incorporar otras zonas como nuevos humedales de la ciudad.

Gran parte de los recursos destinados a los humedales provienen de la EAAB-ESP, los cuales dependen de la aprobación de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento - CRA, hecho que conmina a fortalecer y buscar nuevos mecanismos de financiación que aseguren, en términos económicos, la supervivencia de estos ecosistemas estratégicos para la ciudad⁹.

El Consejo de Estado, en sentencia de fecha 20 de septiembre de 2001, con ponencia del magistrado Jesús María Lemos, al referirse a los humedales y su importancia ha manifestado que: "Una de las principales preocupaciones en materia ambiental tiene que ver con la protección de las fuentes de agua y de los ecosistemas que propician su conservación. Esto incluye el cuidado, mantenimiento y recuperación de los sistemas hídricos y la preservación de ecosistemas estratégicos que, como los humedales, se caracterizan por su gran biodiversidad y también por estar seriamente amenazados. La recuperación de tierras, la contaminación y la explotación excesiva de las especies son razones por las cuales los planes de manejo ambiental y de ordenamiento territorial han convertido en prioritaria la defensa de dichos ecosistemas.

Por sus características únicas los humedales prestan servicios hidrológicos y ecológicos invaluable pues son uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Amén de su gran valor estético y paisajístico, tienen repercusiones mundiales sobre la pesca pues

⁹ Según la EAAB-ESP, los recursos asociados a obras de adecuación hidrogeomorfológica, corresponden a recursos de inversión a través de tarifas toda vez que son obras complementarias al sistema de alcantarillado pluvial. El resto de los proyectos no se financian a través de las tarifas, sino mediante utilidades que genera la misma Empresa.

“Credibilidad y confianza en el control”

dos tercios de ésta dependen de su buen estado. Mantienen, además, el nivel freático que es un elemento indispensable para el adecuado desarrollo de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales. Los humedales estabilizan también las fajas costeras, purifican las aguas para consumo y protegen los torrentes litorales; de igual manera, constituyen un elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, varias de ellas en peligro de extinción.

Como puede apreciarse, la protección ambiental, lejos de obedecer a móviles exclusivamente encaminados a la conservación de una u otra especie de fauna o flora, busca salvaguardar ecosistemas estratégicos que prestan servicios públicos gratuitos, orientados a lograr una mejor calidad de vida para los seres humanos que integran su entorno; el deterioro de tales ecosistemas trae casi siempre como consecuencia desastres naturales - inundaciones, sequías, etc.- que afectan a la generalidad de la población y, en particular, a quienes por las dificultades para acceder a la tierra urbanizable asientan sus viviendas en las proximidades o incluso sobre los humedales mismos”.

En el mismo sentido la Corte Constitucional en sentencia C-582/97, ha reiterado la necesidad de mantener los ecosistemas, como una forma no solo de preservar la vida humana, sino también la riqueza biótica que ellos albergan.

Lo expuesto por las Altas Cortes, encuentra eco también en la disposición contenida en el artículo 79 de la Constitución que establece distintas hipótesis normativas. De una parte, un derecho abstracto a “gozar de un ambiente sano”; por otra, el derecho a participar de las decisiones que afecten el medio ambiente; el deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente; un deber de fomento de la educación en esta materia y la obligación de “conservar las áreas de especial importancia ecológica”. Cada una de estas hipótesis normativas tienen alcances distintos. Así, no cabe duda que el derecho a participar tiene carácter fundamental...

La protección del medio ambiente obliga al Estado a adoptar medidas encaminadas a evitar o minimizar su deterioro y a que el desarrollo económico y social se realice de manera armónica con el ambiente. Por su parte, el mandato de conservación impone la obligación de preservar ciertos ecosistemas. Estos no están sometidos a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible, sino a procurar su intangibilidad.

Así mismo, el artículo 75 del Decreto Distrital 190 de 2004- POT de Bogotá, al determinar los componentes de la Estructura Ecológica Principal, señala que todas las

“Credibilidad y confianza en el control”

áreas que la forman en cualquiera de sus componentes constituyen suelo de protección con excepción de los Corredores Ecológicos Viales y en su artículo 95 determina que los parques ecológicos de humedales incluyen su zona de manejo y preservación ambiental –ZMPA-, su ronda hidráulica –RH- y su cuerpo de agua, como una unidad ecológica. (Subrayado fuera de texto).

El imperativo que significa la preservación del ecosistema hídrico, conlleva a que se agoten todos los instrumentos tendientes a lograr su financiación. El artículo 25 del Decreto 062 de 2006,¹⁰ señala: “Además se podrán recaudar y ejecutar fondos por compensación de pérdidas y/o deterioro ambiental a través de la puesta en marcha de diferentes mecanismos económicos o cuentas ambientales como es el caso de la aplicación de indemnización por pérdida o deterioro de humedales, de ser necesario se tramitará por parte del Gobierno Distrital el respectivo acuerdo ante el Concejo de Bogotá”, Instrumento que a la fecha no se ha hecho efectivo y que podría generar recursos adicionales para dedicarlos a la recuperación de los humedales.

De igual manera declarar que los humedales de la ciudad son sitios RAMSAR, e inscribirlos ante el Comité Internacional, facilitaría la consecución de recursos internacionales para el mantenimiento o la ejecución de obras de restauración ecológica en estos ecosistemas, considerando que la Convención, presta asistencia técnica y financiera a través del “Fondo para la Conservación de los Humedales”, el mismo que ha sido diseñado para financiar proyectos.

Con fundamento en lo anterior, este Órgano de Control Fiscal deja en su conocimiento, para los fines pertinentes, los hechos mencionados y espera que su Administración tome los correctivos necesarios para seguir evitando el deterioro de estos ecosistemas intermedios entre el medio acuático y terrestre; intensifique las acciones necesarias para su protección, manejo y conservación y finalmente apropie los recursos que sean indispensables para ejecutar las labores y obras que son necesarias de conformidad con los Planes de Manejo Ambiental aprobados, de tal manera que la ciudad pueda decir a las generaciones futuras que cumplió con el legado de entregar catorce humedales y otros más para su disfrute y beneficio.



¹⁰ “Por medio del cual se establecen mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de Manejo Ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital.”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.


"Credibilidad y confianza en el control"

En este día tan importante en el que conmemoramos la adopción de la Convención de Ramsar sobre los Humedales, se reitera el llamado para que cese el abandono en los que están sumidos los humedales.

Con toda atención.

MARIO SOLANO GALDERÓN
Contralor de Bogotá

Proyectó y elaboró:

Jorge Alberto Solano Ruiz- Profesional Especializada 222-07 

Gladys Yaned Sandoval Baez - Profesional Universitario 219-02

Ajustó:

Hermeina Angulo A- Directora Salud ()

Revisó:

Claudia Patricia Gómez Rondón -Directora Sector Ambiente

Aprobó:

Clara Alexandra Méndez-Contralora Auxiliar 