

Informe N.º 111207-CO

Panel de Inspección

**Informe y recomendación
relacionado a una solicitud de
inspección**

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Proyecto de Adecuación Hidráulica y
Recuperación Ambiental del Río Bogotá
(P111479)

22 de diciembre del 2016



The
Inspection
Panel

THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Las traducciones de los documentos del Panel de Inspección no son oficiales y se proporcionan como un servicio a las partes interesadas. Se ha hecho todo lo posible para asegurar la exactitud. Si hay discrepancia entre la traducción en español y el texto original en inglés, prevalecerá la versión en inglés.

Panel de Inspección
Informe y recomendación
relacionado a una solicitud de inspección

**República de Colombia: Proyecto de Adecuación Hidráulica
y Recuperación Ambiental del Río Bogotá (P111479)**

Resumen

1. Este documento de informe y recomendación responde a dos Solicitudes de Inspección del Proyecto de Adecuación Hidráulica y Recuperación Ambiental del Río Bogotá (“el Proyecto”). La queja contiene alegaciones de daños ambientales, sociales y a la salud pública como consecuencia de la ampliación de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) El Salitre; así como de deficiencias en el proceso de consulta. Después de llevar a cabo los procedimientos de análisis inicial, que incluyeron una visita al sitio para determinar la admisibilidad de la solicitud de queja, el Panel destaca el carácter innovador del Proyecto y sus importantes contribuciones a la mejora de la calidad ambiental de la cuenca del río Bogotá. Asimismo, señala que no se ha producido daño todavía y que la Gerencia del Banco (“la Gerencia”) se ha comprometido específicamente a abordar los daños potenciales que se plantean en la solicitud de queja. Por lo tanto, el Panel no recomienda llevar a cabo una investigación sobre las alegaciones de daños y de un posible incumplimiento de las políticas del Banco.

A. Introducción

2. El 23 de junio del 2016, el Panel recibió una Solicitud de Inspección del Proyecto (adjunta como anexo 1), firmada por 12 integrantes de la Mesa Ciudadana Cortijo Tibaguya (MCCT), una asociación vecinal que representa a los residentes de la unidad de planeamiento zonal (UPZ) 72¹ de Bogotá. Posteriormente, el Panel recibió 1.215 firmas adicionales en respaldo de la solicitud. El 29 de junio del 2016, el Panel recibió otra Solicitud de Inspección del mismo Proyecto de la Fundación Colectivo Somos Uno, en representación de miembros del barrio El Cortijo. Ambos grupos solicitaron al Panel mantener la confidencialidad de sus identidades y se les señalará a ellos como “los Solicitantes”. En dicha ocasión, y de acuerdo con su marco normativo, el Panel no registró la solicitud para poder dar a la Gerencia la oportunidad de responder a estas inquietudes². En todo caso, el Panel emitió una notificación de recepción de queja el 30 de junio del 2016.

3. El 30 de septiembre del 2016, el Panel recibió una nueva solicitud de parte de la Fundación Colectivo Somos Uno, en la que manifestaban inquietudes similares y de descontento con las medidas adoptadas por la Gerencia. El 5 de octubre del 2016, el Panel recibió otra solicitud de inspección de MCCT, firmada por seis miembros de la comunidad, en la que también se mostraba

¹ La UPZ 72 es una unidad de planeamiento zonal ubicada en la localidad de Engativá y comprende los barrios de El Cortijo, Las Carolinas, Quintas de Santa Bárbara, Ciudadela Colsubsidio, Bolivia, Bochica y Rondas de San Patricio.

² Uno de los criterios de admisibilidad de las solicitudes de inspección es que las cuestiones allí planteadas deben señalarse al Banco (*Resolución del Directorio Ejecutivo de la Asociación Internacional de Fomento n.º 93-6*; aclaración de 1999 a la resolución sobre el Panel; procedimientos operativos del Panel de Inspección, abril de 2014).

su insatisfacción por la respuesta del Banco y se señalaba que deseaban “activar el mecanismo del Panel de Inspección”³.

4. Los Solicitantes reclaman por daños ambientales, sociales y contra la salud como resultado de la ampliación de la PTAR El Salitre de Bogotá. También cuestionan el análisis de alternativas que se plantea en el Proyecto, y aseveran que las comunidades que podrían verse afectadas no se incluyeron en el proceso de consulta. Dado que las inquietudes planteadas se refieren al mismo Proyecto y abordan cuestiones similares, el Panel las registró conjuntamente el 13 de octubre del 2016. (De aquí en adelante, ambas solicitudes se les referirá como “la Solicitud”).

5. De conformidad con la Resolución que da origen al Panel de Inspección, el propósito de este documento es ofrecer una recomendación al Directorio Ejecutivo para determinar si el Panel debe investigar las cuestiones presentadas en la Solicitud⁴. La recomendación del Panel se formula luego de considerar la admisibilidad técnica de la Solicitud y evaluar otros factores, tal como se establece en la mencionada Resolución y en los Procedimientos Operativos del Panel⁵.

6. En este documento se ofrece una descripción del Proyecto (sección B), un resumen de la Solicitud (sección C), un resumen de la Respuesta de la Gerencia (sección D), la determinación de la admisibilidad técnica de la Solicitud que realiza el Panel, sus observaciones y su revisión (sección E) y su recomendación (sección F).

B. Descripción del proyecto

7. El Proyecto de Adecuación Hidráulica y Recuperación Ambiental del Río Bogotá (P111479) tiene como objetivo abordar los impactos medioambientales y sobre la salud causados por la contaminación del río Bogotá de Colombia. El Directorio Ejecutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (“el Directorio”) aprobó el préstamo para inversiones específicas por un monto de USD 250 millones el 14 de diciembre del 2010. El Proyecto también incluye USD 237 millones en financiamiento del prestatario (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca [CAR]), la autoridad ambiental regional a cargo de la cuenca del río Bogotá. El 30 de junio del 2016, la duración del Proyecto se extendió 18 meses, por lo que este finalizará el 30 de diciembre del 2017.

8. El objetivo de desarrollo del Proyecto es ayudar al prestatario a “*transformar el río Bogotá en un activo ambiental para la región metropolitana de Bogotá Distrito Capital mejorando la calidad del agua, reduciendo el riesgo de inundaciones y creando zonas multifuncionales a lo largo de dicho río*”⁶. El Proyecto consta de cuatro componentes: i) optimización y ampliación de la PTAR El Salitre; ii) adecuación hidráulica y recuperación ambiental del río Bogotá; iii) estudios

³ Solicitud de inspección presentada el 5 de octubre de 2016, pág.1.

⁴ BIRF, *Resolución n.º 93-10 sobre el Panel de Inspección del Banco Mundial*, 22 de septiembre de 1993 (“la resolución”), párrafo 19. Disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/TheResolutionSpanish.pdf>.

⁵ *Inspection Panel Operating Procedures* (Procedimientos operativos del Panel de Inspección), abril de 2014.

Disponible en:

<http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelMandateDocuments/2014%20Updated%20Operating%20Procedures.pdf>.

⁶ *Documento de evaluación inicial del proyecto*, pág. 5.

ambientales y de agua, y iv) gestión y Gerencia del proyecto. El componente que se relaciona principalmente con la Solicitud es el componente 1, mediante el cual se apoya la optimización y ampliación de la PTAR El Salitre de una planta con tratamiento primario de 4 m³/s a una planta con tratamiento secundario de 8 m³/s para tratar, conducir y descargar las aguas residuales de las microcuencas Salitre, Torca y Jaboque al río Bogotá y, potencialmente, al distrito de riego La Ramada⁷.

9. El Proyecto recibió la categoría ambiental A, por lo que se aplicaron las siguientes políticas de salvaguarda: Evaluación Ambiental (OP/BP 4.01), Hábitats Naturales (OP/BP 4.04), Control de Plagas (OP 4.09), Recursos Culturales Físicos (OP/BP 4.11) y Reasentamiento Involuntario (OP/BP 4.12). De acuerdo con el Documento de Evaluación Inicial del Proyecto (PAD), se prepararon una evaluación ambiental (EA) y un Plan de Gestión Social para la Adquisición de Tierras y el Reasentamiento para el Proyecto.

10. El 20 de mayo del 2016, la CAR firmó el contrato “llave en mano” de la PTAR El Salitre con el Consorcio para la Expansión PTAR Salitre. El Proyecto se reestructuró el 28 de junio del 2016 para extender la fecha de cierre del 30 de junio del 2016 al 30 de diciembre del 2017. Según el documento de reestructuración, y debido a que la ampliación de la PTAR El Salitre se basa en un contrato a cinco años, que incluye cuatro años de construcción y uno de operación, se requerirá una segunda extensión. Esto garantizaría la continuidad del apoyo del Banco a la ejecución durante las etapas de construcción y transferencia, al tiempo que le permitiría supervisar de cerca las salvaguardas ambientales y sociales y las actividades fiduciarias⁸. Se prevé que la construcción comience en el segundo trimestre del 2017.

C. Resumen de la Solicitud

11. Los Solicitantes afirman que los residentes de la UPZ 72 están expuestos a sufrir daños ambientales, sociales y a la salud, como resultado de la ampliación de la PTAR El Salitre, y que aproximadamente 20 000 familias (un total de 60 000 a 80 000 personas) se verán directamente afectadas por el Proyecto. Manifiestan que el Proyecto violó los requisitos de la OP/BP 4.01, Evaluación Ambiental, en relación al análisis de alternativas, el contenido de la evaluación ambiental y las consultas y la divulgación. También sostienen que el Proyecto no siguió la legislación nacional relativa al medio ambiente, participación y acceso a la información.

12. Los Solicitantes señalan que, como resultado de la ampliación de la PTAR El Salitre, las 35 hectáreas de bosques y el humedal conocido como Cortijo Tibaguya desaparecerán por completo. Explican que las especies endémicas y migratorias de aves y pequeños mamíferos que habitan la zona se verán afectadas. También indican que el Proyecto afectará negativamente la llanura de inundación del Río Bogotá y los humedales Tibabuyes o Juan Amarillo⁹ y Jaboque, con lo que aumentará el riesgo de inundaciones y se verán perjudicados los ecosistemas de la región. Explican que se perderán las conexiones entre los bosques y las fuentes de agua, lo que afectará el oxígeno necesario para la zona y las comunidades cercanas, y sostienen que estos impactos no se

⁷ *Ibíd.*, pág. 6.

⁸ *Restructuring Paper* (Documento de reestructuración), pág. 5.

⁹ El río y el humedal Juan Amarillo también se conocen como el río y el humedal Tibabuyes. Tibabuyes es el nombre de un lago ancestral que existía en esta zona. El Neuque es un meandro del río Juan Amarillo.

analizaron debidamente en la EA del Proyecto. También afirman que la compensación propuesta en el Proyecto no alcanzará para compensar adecuadamente los impactos ambientales. Critican la creación del Parque Metropolitano, que se financiará a través del Proyecto y que está pensado para crear zonas multifuncionales a lo largo del río Bogotá, destacando la necesidad de mejorar y mantener correctamente los parques que ya existen en sus comunidades, en vez de crear espacios nuevos. También plantean su preocupación por los planes inadecuados de reubicación de las especies silvestres para la transferencia de la flora y fauna del humedal Cortijo Tibaguya.

13. Asimismo, los Solicitantes cuestionan el análisis de alternativas que se presenta en el Proyecto. Según indican, fue preparado hace más de 15 años y solo apunta a resolver el problema de contaminación del agua de los próximos 10 años. Argumentan que hay falencias en el diseño del Proyecto, incluido el hecho de que: i) la PTAR no trata las aguas del río Juan Amarillo y sus afluentes, los afluentes del río Bogotá ni las aguas del humedal Tibabuyes; ii) el tamaño de la PTAR no será suficiente para tratar toda el agua, incluida la que se genera durante la estación lluviosa, y iii) el diseño técnico se formuló entre 8 y 10 años atrás, sin tener en cuenta el considerable crecimiento de la población de Bogotá. Los Solicitantes también sostienen que la tecnología utilizada por la CAR en sus plantas de tratamiento es obsoleta.

14. Los Solicitantes señalan que las operaciones de la planta afectarán adversamente a la salud pública de las comunidades adyacentes; de hecho, algunas viviendas estarán ubicadas a menos de 100 metros de la obra ampliada. Temen que la nueva planta libere productos químicos, genere olores desagradables y cause enfermedades transmitidas por vectores. Además, consideran que la ampliación de la planta conducirá a una depreciación del valor de sus propiedades y aumentará el precio del agua y los servicios de alcantarillado.

15. Por último, los Solicitantes manifiestan su descontento por las deficiencias del proceso de consulta. Afirman que solo se consultó a organizaciones no gubernamentales (ONG) del sector ambiental, que las reuniones se celebraron lejos de la comunidad y que no se informó adecuadamente a esta de las reuniones de consulta. Según los Solicitantes, el acuerdo de compensación ambiental con la Mesa de Concertación de Salitre, creada por la CAR, no incluyó a las comunidades afectadas. También están desconformes con la falta de divulgación de la información y de transparencia, y solicitan acceso a documentos específicos, en particular los estudios actualizados sobre factibilidad ambiental, técnica y sanitaria, y los estudios de salud pública.

D. Resumen de la respuesta de la Gerencia

16. En su respuesta (adjunta como anexo 2), la Gerencia reitera la importancia de este Proyecto para la ciudad de Bogotá y los considerables riesgos adversos para el medio ambiente y para la salud de las personas que presenta en la actualidad el río Bogotá, uno de los más contaminados del mundo. Explica que el Gobierno, que incluye a la CAR, está obligado a limpiar el río Bogotá y ampliar la PTAR El Salitre como resultado de una sentencia judicial del Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo) que data del 2014. La Gerencia establece que, si bien comprende las inquietudes de los Solicitantes sobre los posibles impactos del Proyecto, *“confía en que cualquier impacto potencial en el medio ambiente, la salud o la seguridad ha sido cuidadosamente estudiado y será mitigado con eficacia a través del diseño del Proyecto, el Plan*

de Gestión Ambiental y el Plan de Gestión Social Salitre”¹⁰. Además, señala que “*los Solicitantes no han demostrado que sus derechos o intereses se hayan visto o se verán directa y adversamente afectados por un incumplimiento de las propias políticas y procedimientos del Banco en el marco de Salitre II*”¹¹. Por otra parte, la Gerencia señala que la Solicitud refleja considerables malentendidos en torno a la tecnología y los impactos del Proyecto¹².

17. La Gerencia destaca que el diseño de la planta es robusto desde el punto de vista técnico y está basado en estudios revisados tanto por el Banco como por expertos internacionales. El desarrollo del diseño detallado final y los planes de construcción están en marcha tras un estudio de factibilidad realizado en el 2011 en el que se consideran distintas alternativas de diseño y un esquema de ingeniería preliminar del 2014. La capacidad de diseño de la planta se sustenta en datos históricos correspondientes a un período de planificación a 30 años, equivalente a la saturación de las zonas de servicio de alcantarillado¹³, que corresponde a 3,5 millones de residentes en 2040. Asimismo, la Gerencia señala que la planta EL Salitre tratará el 30 % de las aguas residuales de Bogotá, mientras que el 70 % restante será tratado en la PTAR Canoas, cuya construcción río abajo está prevista para el futuro. Con respecto a las quejas de los Solicitantes de que la tecnología es obsoleta e ineficiente, la Gerencia explica que el proceso convencional de lodos activados¹⁴ “*se eligió para cubrir los límites de descarga de efluentes contaminantes de forma confiable y eficaz en función de los costos, al tiempo que se mantiene la flexibilidad para ampliaciones del sistema de tratamiento en el futuro*”¹⁵. También indica que la tecnología se seleccionó luego de analizar en detalle 17 opciones y que este método se ha aplicado en todo el mundo debido a su funcionamiento confiable.

18. La Gerencia explica que los posibles impactos en forma de olores desagradables y ruidos generados por el Proyecto se abordarán a través de medidas de mitigación que están incluidas en el Plan de Gestión Ambiental (PGA) y que el contratista resolverá los problemas de olores existentes en la planta actual. Los productos químicos se administrarán aplicando las normas de seguridad nacionales e internacionales, incluido un plan de contingencia para emergencias, como se señala en el PGA. En respuesta a la inquietud de los Solicitantes de un aumento en el riesgo de inundaciones, la Gerencia explica que el sitio de construcción no forma parte de las llanuras inundables del río Bogotá. Además, mediante el componente 2 del Proyecto se respaldan obras que han mejorado la protección contra inundaciones en la zona.

19. La Gerencia indica que la Solicitud se refiere en gran parte a la proximidad de Salitre II a las viviendas de los Solicitantes, y que los impactos visuales se abordarán mediante actividades de reforestación y paisajismo. En cuanto a las inquietudes acerca de que el Proyecto afecte negativamente el valor de las propiedades, la Gerencia manifiesta que “*los datos sobre el valor de*

¹⁰ *Respuesta de la Gerencia*, pág. v.

¹¹ *Ibíd.*, pág. vi.

¹² *Ibíd.*, pág. v.

¹³ *Ibíd.*, pág. 19.

¹⁴ “Lodos activados” se refiere al uso de microorganismos cultivados en el proceso de tratamiento para descomponer materia orgánica en dióxido de carbono, agua y otros compuestos inorgánicos. El mecanismo consta de un reactor en el que los microorganismos se airean con los desechos, un sistema de separación de líquidos y sólidos, y un sistema de reciclado de lodos (disponible en: <http://water.worldbank.org/shw-resource-guide/infrastructure/menu-technical-options/activated-sludge>).

¹⁵ *Respuesta de la Gerencia*, pág. 19.

los inmuebles ubicados en las inmediaciones de la PTAR El Salitre muestran un incremento constante desde 2010”¹⁶ y que esta tendencia se ha mantenido durante los últimos dos años, aunque se haya difundido la ampliación propuesta de la PTAR El Salitre¹⁷. Por lo tanto, la Gerencia considera que las inquietudes de los Solicitantes sobre el valor de las propiedades son “infundadas”¹⁸.

20. En su respuesta, la Gerencia declara que “el bosque Tibaguya” y “el humedal Cortijo Tibaguya”, que en conjunto los Solicitantes denominan “la reserva Tibaguya”, “no son una reserva reconocida como tal ni una zona ambiental formalmente designada o protegida”¹⁹. Explican que la zona está cubierta de “pastizales con algunos arbustos y árboles”. Afirman que en la EA del Proyecto se consideraron los posibles impactos en el sitio propuesto y “no se identificaron hábitats naturales significativos o sensibles ni hábitats naturales de importancia crítica en la zona directamente afectada por el Proyecto”²⁰. La Gerencia explica que el diseño del Proyecto y el PGA incluyen medidas para mantener y mejorar la protección ambiental y un plan para la identificación y el manejo de la fauna durante la etapa de construcción. El contratista también debe realizar un inventario forestal antes de comenzar la construcción.

21. La Gerencia indica que no hay requisitos, en virtud de las políticas del Banco, que exijan crear un mecanismo de “compensación ambiental” por la pérdida de vegetación durante la ejecución del Proyecto, pero que “la CAR reconoce que el sitio de El Salitre II posee cierto valor ambiental y paisajístico para las comunidades adyacentes”²¹. Por lo tanto, está trabajando para restituir las zonas ambientales mediante la creación de un parque metropolitano junto a la planta y un nuevo humedal de 10 hectáreas que se llamará “Nuevo Cortijo” y se ubicará al lado del humedal Tibabuyes, además de recuperar el meandro Juan Amarillo. Estas obras se formularon como parte de los acuerdos de la Mesa de Concertación de Salitre. La Gerencia señala que el diseño aprobado del parque se modificó a solicitud de esta Mesa para ampliar el área verde y el espacio ecológico²².

22. La Gerencia también indica que, en el marco del Proyecto, se han realizado amplias consultas con las partes interesadas y se ha divulgado información durante la preparación del EA del Proyecto, y que “las consultas se han realizado de conformidad con las leyes y normas aplicables y las salvaguardas del Banco”²³. En la respuesta también se establece que tanto la Gerencia como la CAR “han realizado esfuerzos considerables para abordar las inquietudes de la comunidad local”²⁴, lo que incluye la formación de una veeduría ciudadana, el mantenimiento de un sitio web y perfiles en redes sociales, y la interacción con las partes interesadas locales a través de la Mesa de Concertación de Salitre y la Mesa de Trabajo de la UPZ 72. Según la Gerencia, se llevaron a cabo no menos de 41 reuniones de consulta entre 2008 y 2016, aunque las consultas habían comenzado en 1996, al momento de emitirse la licencia ambiental. Asimismo, explica que

¹⁶ Ibíd. pág. 9.

¹⁷ Ibíd., pág. 9.

¹⁸ Ibíd., pág. 9.

¹⁹ Ibíd., pág. 12.

²⁰ Ibíd., pág. 12.

²¹ Ibíd., pág. 14.

²² Ibíd., pág. 16.

²³ Ibíd., pág. 11.

²⁴ Ibíd., pág. 8.

algunas de las actividades de difusión de la CAR fueron rechazadas por ciertos grupos de la comunidad.

23. A pesar de estas actividades de difusión, “*la Gerencia reconoce que el proceso de comunicación e información relativo al Proyecto puede no haber sido lo suficientemente eficaz para alcanzar los resultados deseados*”²⁵. En respuesta a la Solicitud, la Gerencia manifiesta que el Banco y el Prestatario han acordado un plan de acción que incluye un “*sólido compromiso de los funcionarios de alto nivel de la CAR*”²⁶, a fin de abordar las inquietudes planteadas por los Solicitantes. Las medidas previstas son: i) contratar a dos expertos en temas sociales y un experto en comunicaciones para formar parte de la unidad de ejecución del Proyecto, que trabajarán directamente sobre el terreno; ii) mejorar el sitio web del Proyecto para incluir más información técnica y ambiental; iii) aplicar completamente el Plan de Gestión Social Salitre (PGSS); iv) seguir trabajando con la veeduría ciudadana para controlar el cumplimiento del Proyecto, y v) continuar el diálogo con la MCCT a través de la Mesa de Trabajo UPZ 72, con servicios de facilitación de un tercero. La Gerencia también ha aumentado la frecuencia de las misiones de supervisión para controlar la aplicación de estas medidas. El plan de acción completo puede encontrarse en la respuesta de la Gerencia, incluida como anexo 2.

E. Análisis de la solicitud y de la respuesta de la Gerencia realizado por el Panel

24. El Panel realizó su visita de admisibilidad a Bogotá (Colombia) entre el 1 y el 4 de diciembre del 2016. El equipo del Panel estaba compuesto por el presidente, Gonzalo Castro de la Mata; una oficial de operaciones, Tamara Milsztajn, y una consultora, Jordan Burns. El equipo se reunió con autoridades del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Secretaría Distrital de Ambiente, la CAR y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB). El Panel también se reunió con la Mesa de Concertación de Salitre, así como con el director de programas para el país del Banco Mundial y personal del equipo del Proyecto. El equipo visitó la UPZ 72 y mantuvo reuniones con la MCCT y la Fundación Colectivo Somos Uno, así como con unos 60 miembros de la comunidad. Recorrió los humedales, las zonas forestales y las áreas de compensación en visitas separadas, tanto con los Solicitantes como con la CAR. El Panel desea agradecer a todas las partes interesadas por compartir sus opiniones e intercambiar información e ideas, y extiende un agradecimiento especial a la oficina del Banco Mundial en el país por su ayuda con las cuestiones logísticas.

25. El análisis del Panel se basa en la información presentada en la Solicitud, la respuesta de la Gerencia, otros documentos de pruebas e información recolectada durante la visita al sitio. El siguiente análisis incluye la determinación de la admisibilidad técnica de la Solicitud, que el Panel realiza siguiendo los criterios establecidos en la Aclaración del 1999 (subsección E.1), observaciones del Panel (subsección E.2) que respalda su recomendación, y las medidas correctivas de la Gerencia (subsección E.3)²⁷.

²⁵ *Ibíd.* pág. 20.

²⁶ *Ibíd.* pág. 21.

²⁷ *1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel* (Aclaración del segundo examen del Panel de Inspección, a cargo del Directorio), abril de 1999 (“la aclaración de 1999”), disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/1999ClarificationoftheBoard.pdf>.

E.1. Determinación de la admisibilidad técnica

26. El Panel considera que la Solicitud cumple los seis criterios de admisibilidad técnica del párrafo 9 de la Aclaración del 1999. Señala, asimismo, que la confirmación de la admisibilidad técnica, que es un conjunto de hechos verificables que se centran en gran medida en el contenido de la solicitud planteada por los Solicitantes, no implica una evaluación del contenido de las reclamaciones allí vertidas.

27. Criterio a): *“La parte afectada consiste en dos o más personas con intereses o inquietudes comunes que se encuentran en el territorio del prestatario”*. El Panel ha verificado que entre los Solicitantes se encuentran miembros de la comunidad que podrían verse afectados por las actividades del Proyecto. Por lo tanto, considera que se cumple el requisito del párrafo 9 a).

28. Criterio b): *“La Solicitud plantea en esencia que el Banco es responsable de una violación grave de sus políticas y procedimientos operacionales, la cual ha tenido o es probable que tenga efectos adversos considerables en el solicitante”*. Los Solicitantes plantean en esencia la falta de cumplimiento de las políticas del Banco, lo que da lugar a graves daños, según se describió anteriormente. El Panel concluye que este criterio se ha cumplido.

29. Criterio c): *“En la Solicitud se plantea que el asunto fue informado a la Gerencia y que, según el solicitante, esta no ha respondido adecuadamente para demostrar que ha tomado o está tomando las medidas necesarias para seguir las políticas y los procedimientos del Banco”*. El Panel recibió una solicitud relacionada con el Proyecto en junio del 2016, pero no la registró porque no había pruebas de que la Gerencia estuviera al tanto de las inquietudes planteadas. En septiembre del 2016, los Solicitantes manifestaron que no estaban satisfechos con la respuesta de la Gerencia. Por lo tanto, el Panel considera que este criterio se ha cumplido.

30. Criterio d): *“El asunto no está relacionado con adquisiciones”*. El Panel considera que las denuncias no plantean problemas de adquisiciones, por lo que se cumple este criterio.

31. Criterio e): *“El préstamo conexo no ha concluido ni se ha desembolsado en su mayor parte”*. Al momento de recibir la Solicitud, como se señala en la notificación de registro, se había desembolsado el 6 % y el Proyecto estaba abierto; por tales motivos, se cumple este criterio.

32. Criterio f): *“El Panel no ha formulado una recomendación anterior sobre el asunto o, si lo ha hecho, en la Solicitud se afirma que hay nuevas pruebas o circunstancias que no se conocían al momento de la solicitud anterior”*. El Panel confirma que no ha formulado recomendaciones anteriores sobre el tema de la Solicitud, por lo que se cumple este criterio.

E.2. Observaciones del Panel que son pertinentes para su recomendación

33. El Panel reconoce la importancia del Proyecto para la ciudad de Bogotá, dados los altos niveles de contaminación del Río Bogotá, un tema de preocupación que destacaron las autoridades gubernamentales y los Solicitantes durante la visita al sitio. El Panel destaca el carácter innovador del Proyecto, ya que utiliza la recuperación de humedales como herramienta para contribuir al control de inundaciones. También reconoce las importantes contribuciones al mejoramiento de la

calidad ambiental de la cuenca del río Bogotá mediante la restauración de la continuidad de los hábitats de humedales y la integración progresiva entre este paisaje y los espacios urbanos de recreación.

34. Según el prestatario, el Proyecto ha generado una considerable atención pública y trae consigo grandes expectativas. Los Solicitantes informaron al Panel que comprenden la necesidad de recuperar el río Bogotá, pero no están de acuerdo con los métodos utilizados para alcanzar este objetivo.

35. Como parte de su recomendación al Directorio, y en consonancia con sus procedimientos operativos, el Panel considera lo siguiente: si existe una posible vinculación causal entre el daño mencionado en la Solicitud y el Proyecto; si el daño al que se hace referencia y el posible incumplimiento del Banco en lo referente a sus políticas y procedimientos operacionales pueden revestir gravedad, y si la Gerencia ha abordado adecuadamente los problemas o ha reconocido una falta de cumplimiento y presentado una declaración con medidas correctivas para abordar las inquietudes de los Solicitantes. A continuación, el Panel registra sus observaciones preliminares sobre los supuestos daños y el cumplimiento, señalando que no se trata de una evaluación definitiva del cumplimiento del Banco con respecto a sus políticas y procedimientos ni de cualquier efecto material adverso de importancia que esto pueda haber causado.

Análisis de alternativas

36. El Panel entiende que la implementación de la PTAR El Salitre se ha extendido durante casi dos décadas. De acuerdo con la EA, la licencia ambiental inicial se otorgó en 1996 y la PTAR El Salitre actual entró en funcionamiento en el año 2000. Durante este período, el Gobierno ha considerado alternativas de una, dos y tres plantas para alcanzar sus objetivos sobre la calidad del agua del río Bogotá. En el 2001, la EAAB solicitó externamente un examen de alternativas, mediante el cual se llegó a la conclusión de que la mejor opción era ampliar la PTAR El Salitre actual y construir una planta más grande río abajo (PTAR Canoas). En los documentos del Proyecto se explica que en 2004 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca emitió un fallo por el cual se aprobaba la ampliación de la PTAR El Salitre y se exigía al Gobierno que limpiara el río Bogotá²⁸. El mismo año, el DNP presentó una estrategia para gestionar la salud ambiental del río, en la que se instaba a la implementación del sistema de dos plantas²⁹.

37. En noviembre del 2008, el Banco recibió una solicitud del Gobierno en la que se requería un préstamo para el Proyecto del río Bogotá³⁰. El Panel entiende que el Banco realizó una evaluación de la estrategia propuesta (dos plantas) en la etapa conceptual y llegó a la conclusión de que el enfoque del Gobierno era aceptable desde las perspectivas económica, ambiental e institucional. En la EA también se ofrece un panorama general de los análisis alternativos previos que realizó el Gobierno y, de acuerdo con la respuesta de la Gerencia, el borrador fue revisado por un panel de expertos independientes. Asimismo, en el PAD se explica que cuando el Banco estaba preparando el Proyecto ya existía un marco jurídico y regulatorio que respaldaba la implementación de la opción de dos plantas. La Gerencia también señala que esta era la opción

²⁸ PAD, pág. 3; *Respuesta de la Gerencia*, pág. 48.

²⁹ *Project Concept Note* (Nota sobre la idea del proyecto), pág. 3.

³⁰ *Ibíd.*, pág. 3.

preferida, teniendo en cuenta los gastos irrecuperables asociados con la infraestructura que ya se había construido para la planta El Salitre, la ventajosa situación topográfica del emplazamiento, la configuración existente de tuberías de alcantarillado que descargan en la planta y los beneficios ambientales de tratar los efluentes para ayudar a mantener el cauce del río limpio, ofrecer flexibilidad para futuros usos de esa agua y permitir la creación de parques multifuncionales a lo largo del río Bogotá³¹.

38. De acuerdo con la respuesta de la Gerencia, el Banco financió un estudio de factibilidad en el 2011 en el que se analizaron 17 tecnologías; además, este estudio fue revisado por un panel internacional de expertos establecido por la CAR y la EAAB. En el estudio se llegó a la conclusión de que el sistema de tratamiento de lodos activados era la mejor opción. El Panel entiende que en el 2014 el Consejo de Estado de Cundinamarca dictó una sentencia que confirmaba la estrategia de dos plantas, incluidas la ubicación y la tecnología que se utilizaría en la ampliación de la PTAR El Salitre.

Impactos socioeconómicos y en la salud pública

39. La planta ampliada se ubicará en una zona densamente poblada, vecina a las localidades de Suba y Engativá. Durante su visita, el equipo del Panel se reunió con miembros de la comunidad que viven en las inmediaciones de la planta en la localidad de Engativá. Estas personas reiteraron sus preocupaciones sobre la depreciación de la propiedad y explicaron que algunos miembros de la comunidad invirtieron los ahorros de toda su vida en estas viviendas. El Panel pudo observar la proximidad de las viviendas al sitio de la planta ampliada, pero considera que el impacto visual podría mitigarse con obras de paisajismo. Además, la CAR informó al Panel que las residencias en cuestión se han valorizado de manera sostenida desde que comenzó la construcción de la actual planta El Salitre, incluso en los últimos dos años, cuando la noticia de la ampliación ya estaba difundida. Una revisión informal preparada por la Gerencia demostró que la valoración que han experimentado los inmuebles de estos barrios en los últimos años ha sido comparable con la de zonas vecinas³². En la respuesta de la Gerencia no se refiere a las inquietudes sobre una suba del precio de los servicios públicos; sin embargo, en el PAD se explica que se producirá un aumento moderado de las tarifas, pero estas seguirán siendo inferiores a las que indican los estudios sobre la predisposición de los usuarios a pagar.

40. Los Solicitantes también plantearon inquietudes sobre el aumento de olores desagradables a causa de la ampliación de la planta, y el Panel confirmó que actualmente esto es un problema en los alrededores de la planta. La Gerencia y la CAR ratificaron durante la visita que está previsto realizar el seguimiento de los efluentes y la mitigación de los olores como parte del Proyecto. La Gerencia también manifestó que los olores actuales que percibe la comunidad son el resultado de la contaminación del río y las tecnologías obsoletas de la planta, lo cual se remediará con mejoras tecnológicas durante la ampliación³³. El Panel entiende que, como parte de los estudios de diseño detallados que está llevando a cabo el contratista, en el marco del Proyecto se están analizando varias tecnologías para el control de los olores desagradables que reducirán la problemática en la

³¹ *Respuesta de la Gerencia*, pág. 48.

³² *Ibíd.*, pág. 18.

³³ *Ibíd.*, pág. 18.

zona. Según los funcionarios de la CAR, el olor actual se origina en el canal de afluente, que se encuentra al aire libre, pero explicaron que en el nuevo diseño este será un conducto cerrado.

41. Los Solicitantes también manifestaron preocupación por un posible aumento de las enfermedades transmitidas por vectores y la liberación de productos químicos, dada la proximidad de la planta a sus hogares. En su respuesta, la Gerencia explicó que el PGA incluye un plan de gestión de contingencias para accidentes imprevistos en la construcción y operación, especialmente en relación con la salud ocupacional y la seguridad pública³⁴. También explica que en el PGA se abordan los posibles riesgos temporales relacionados con el aumento de los vectores durante la construcción, pero no se espera que esto sea un problema significativo durante la operación de la planta. Puesto que los Solicitantes indicaron que no han sido informados de que en el diseño de la planta se mitigarían los posibles efectos negativos en la salud y la seguridad de la comunidad, el Panel señala la necesidad de mejorar el intercambio de información.

Impactos ambientales

42. El equipo del Panel visitó el humedal Cortijo Tibaguya (1.5 hectáreas), ubicado en el sitio propuesto para la ampliación de la planta El Salitre junto con la CAR y los Solicitantes. Si bien la Gerencia discute el carácter de humedal de este espacio y manifiesta en su respuesta que el área “*no incluye hábitats naturales no afectados*”, el Panel observó durante su visita que la vegetación, los hábitats y las características ecológicas de la zona coinciden con las definiciones internacionalmente aceptadas de “humedal”. Además, los Solicitantes demostraron un genuino apego por el humedal Cortijo Tibaguya y destacaron la importancia de este espacio verde para su calidad de vida, dada la escasez de parques ecológicos en una zona urbana. El Panel recibió información de que los Solicitantes realizan “caminatas ecológicas” todos los domingos con la comunidad para aprender sobre la flora y la fauna, y algunos miembros explicaron que utilizan la zona para fines recreativos y disfrutan la belleza natural del humedal a diario.

43. Los Solicitantes consideran que las medidas de compensación previstas en el Proyecto no son suficientes para cubrir la pérdida del humedal Cortijo Tibaguya y el bosque que lo rodea. De acuerdo con la respuesta de la Gerencia, la CAR reconoce el valor ambiental y paisajístico del humedal para las comunidades adyacentes y, por lo tanto, está desarrollando nuevas zonas recreativas y recuperando zonas de valor ambiental. Esto incluye: i) la creación de un parque metropolitano, que abarcará 31 hectáreas y dedicará el 80 % de la superficie a usos ecológicos; ii) la construcción del humedal Nuevo Cortijo, de 10 hectáreas, y iii) la recuperación del meandro Juan Amarillo³⁵, de 15 hectáreas. Adicionalmente, como parte de la estrategia más amplia de recuperación del río Bogotá, el Banco está financiando, en el marco del Proyecto, la recuperación de otros hábitats ribereños, meandros y humedales³⁶. El Panel entiende, basándose en las deliberaciones *in situ* con la CAR y en la revisión a los mapas de diseño, que estos nuevos

³⁴ *Ibíd.*, pág. 42.

³⁵ Un meandro es una de las curvas del curso de un río que viborea de un lado a otro en grandes arcos a medida que avanza por un terreno plano. La forma del meandro se acentúa continuamente por la misma acción del río: la corriente desgasta la margen cóncava y el material sólido se deposita en la margen convexa (definición en inglés tomada de *Environmental Engineering Dictionary*, pág. 483).

³⁶ *Respuesta de la Gerencia*, pág. 14.

humedales y parques ecológicos contribuirán a recuperar la conectividad de los humedales existentes en la zona y constituirán en sí mismos nuevos hábitats naturales de importancia.

44. Con respecto a las inquietudes de los Solicitantes sobre los impactos en las llanuras inundables del río Bogotá, el Panel toma nota del contexto histórico de la gran inundación del 2011 que afectó a la ciudad y generó efectos adversos en las localidades cercanas a la planta. El equipo del Panel recorrió las extensas obras civiles que se completaron en virtud del componente 2 del Proyecto para ensanchar los canales, construir terraplenes y restaurar los hábitats de humedales para mitigar los efectos que puedan tener las inundaciones futuras en las comunidades.

45. Durante su visita, el equipo del Panel recorrió las zonas de recuperación de Jaboque, Juan Amarillo y Nuevo Cortijo³⁷. Los representantes de la comunidad reafirmaron su preocupación por el bienestar de la fauna que vive en el sitio del Proyecto y por el hecho de que la construcción de la PTAR El Salitre destruirá sus hábitats y el corredor biológico establecido entre los humedales Jaboque y Juan Amarillo. De acuerdo con el PAD, el componente 2 del Proyecto se orienta a rehabilitar el corredor ribereño y el meandro entre los humedales para que lo utilicen las especies animales. Además, la Gerencia se compromete en su respuesta a implementar las medidas descritas en el PGA para identificar y manejar la fauna presente en la zona del Proyecto antes de comenzar la construcción³⁸. Durante la visita, el Panel observó un inventario forestal que, según los planes, se completará antes de que empiece la construcción.

Consultas a la comunidad y acceso a la información

46. Durante las reuniones con la comunidad, el Panel escuchó muchas quejas sobre la falta de consultas y de divulgación de la información. Los miembros de la comunidad reclaman que no fueron invitados a las reuniones con la CAR y que solo supieron de la ampliación de la planta a fines del 2014 o en 2015, cuando ya se habían tomado las decisiones sobre el diseño del Proyecto. El Panel observó un importante grado de confusión entre los miembros de la comunidad sobre el Proyecto y una falta de confianza generalizada en las instituciones del Gobierno.

47. La Gerencia, en su respuesta, explica que en el marco del Proyecto se han realizado amplias consultas con las partes interesadas y se ha divulgado información sobre la preparación de la EA, y que la interacción con las partes interesadas continuará durante toda la ejecución. También señaló que la CAR mantuvo activos intercambios con las partes interesadas locales a través de la Mesa de Concertación de Salitre y la Mesa de Trabajo de la UPZ 72. El Panel señala que, si bien se realizaron dos reuniones de consulta durante la preparación de la EA en el 2009, el PGSS se preparó en el 2013 y la mayor parte de las actividades de interacción con las partes interesadas comenzó a fines del 2014. También observa que las demoras en la ejecución del Proyecto pueden haber generado confusión entre los residentes de la UPZ 72 en lo que respecta a la situación del Proyecto. La CAR informó al Panel que no se habían realizado consultas adicionales hasta ese momento

³⁷ Como parte del componente 2 del proyecto, el Banco está financiando la restauración de los humedales Jaboque y Juan Amarillo (PAD, pág. 32).

³⁸ Respuesta de la Gerencia, pág. 12.

porque el Proyecto estaba siendo analizado por el Consejo de Estado y el Gobierno no sabía con certeza si se podría avanzar.

48. Durante la visita, los Solicitantes cuestionaron la legitimidad de la Mesa de Concertación de Salitre porque, en su opinión, solo representa a “*unas pocas ONG del sector ambiental*” y no refleja con exactitud las opiniones de los residentes de la UPZ 72. Muchos de los Solicitantes reclamaron que no fueron invitados a esas reuniones, que no sabían de la existencia de la Mesa y que el proceso de selección de miembros era cuestionable. El Panel pudo observar las tensiones entre los Solicitantes, los miembros de la Mesa de Concertación de Salitre y la CAR. El Panel entiende que la CAR creó la Mesa de Concertación de Salitre el 22 de diciembre del 2014 en respuesta a solicitudes de las partes interesadas. De acuerdo con los miembros de la Mesa con los que habló el Panel, las reuniones son abiertas para toda la comunidad y se realizan una vez al mes. Los Gobiernos locales de Suba y Engativá enviaron invitaciones para la reunión inicial. El Panel entiende que al menos un Solicitante participó en la reunión inicial, pero luego abandonó la Mesa por no estar de acuerdo. Otros Solicitantes no se enteraron de la existencia de la Mesa hasta tiempo después.

49. Los Solicitantes informaron al Panel que no estaban de acuerdo con el plan del Parque Metropolitano y manifestaron que preferían que el Gobierno local mantuviera adecuadamente los parques locales de la comunidad en vez de construir uno nuevo. El Panel observó en su visita los numerosos parques vecinales de la UPZ 72 con zonas recreativas para deportes, pero también notó el escaso mantenimiento en muchos lugares. La CAR confirmó que el diseño actual del parque metropolitano se basó en los comentarios y opiniones de las partes interesadas que estuvieron presentes en una mesa de concertación dedicada a este tema. Los integrantes de la Mesa de Concertación de Salitre informaron al Panel que están satisfechos porque sus inquietudes fueron abordadas con los ajustes de diseño aplicados a las zonas planificadas como espacios naturales y de recreación en torno a la planta (el Parque Metropolitano).

50. El Panel entiende que, en consonancia con las leyes nacionales, se creó una veeduría ciudadana para controlar la ejecución del Proyecto y que este mecanismo proporciona informes bimestrales a la CAR. El comité también participa en las deliberaciones de la Mesa de Concertación de Salitre. Además, la EAAB realiza encuestas anuales sobre las percepciones de las comunidades en torno a la actual planta El Salitre. Los resultados indican que la mayoría de los residentes de las comunidades vecinas no se siente afectada por la planta actual. El Panel no está en condiciones de comentar la significancia estadística del tamaño de la muestra de las encuestas (80 personas en el 2015).

51. El Panel reconoce las medidas positivas que se han adoptado recientemente en relación con el proceso de consulta. La CAR creó una mesa de trabajo separada para la UPZ 72 que se ha reunido siete veces desde mayo del 2016. El Panel destaca la importancia de este diálogo entre la CAR y la UPZ 72 para mejorar el intercambio de información y encontrar una solución que proteja el humedal y el bosque Cortijo Tibaguya.

52. El Panel también entiende que la CAR ha reforzado su experiencia en comunicaciones y redes sociales, en respuesta a la Solicitud de Inspección. La CAR también está trabajando en una estrategia de comunicación masiva que se pondrá en marcha a principios del 2017; el objetivo de

esta estrategia, que se llevará a la práctica mediante anuncios en radios nacionales y en autobuses, es compartir información sobre el Proyecto y despertar conciencia sobre la necesidad de limpiar el río Bogotá. Dada la alta densidad de población de las zonas que rodean la planta³⁹, el Panel subraya la importancia de contar con una estrategia de comunicación masiva para garantizar que la información sobre el Proyecto se disemine entre las comunidades afectadas.

E.3. Medidas correctivas de la Gerencia

53. El Panel señala que en la respuesta de la Gerencia se reconocen las deficiencias del proceso de consulta y se propone reforzar la experiencia en medios sociales y comunicaciones del organismo de ejecución, además de continuar el diálogo con los Solicitantes a través de la Mesa de Trabajo de la UPZ 72. El Panel también aprecia que, atendiendo a la Solicitud, la Gerencia haya preparado un apéndice de la respuesta (anexo 3), en el que se proponen medidas adicionales que abordan específicamente las principales inquietudes de los Solicitantes. A continuación, se presenta un resumen de estas medidas:

- La CAR evaluará, en colaboración con la EAAB, las posibilidades de evitar o minimizar la pérdida del humedal Cortijo Tibaguya y la zona de protección ambiental alrededor del sitio del proyecto de la PTAR El Salitre. Se espera que la evaluación esté terminada en marzo del 2017 y abarque los aspectos técnicos, financieros, económicos, jurídicos, ambientales y sociales. La CAR presentará un informe al Banco en el que se documentarán los resultados de esta evaluación y compartirá las conclusiones con las Mesas de Salitre y de la UPZ 72. Además, se asegurará de que se minimicen y compensen adecuadamente todas las pérdidas de vegetación nativa en el sitio de la PTAR El Salitre, proceso que se realizará en etapas junto con la restauración de los humedales de compensación en la medida de lo posible.
- La CAR continuará trabajando en la construcción del humedal Nuevo Cortijo y la restauración del meandro Juan Amarillo. Encargará también un estudio a principios del 2017 a fin de presentar recomendaciones para mejorar las características ecológicas del humedal y el meandro. Por otra parte, también informará sobre los avances de estas actividades y presentará un plan de ejecución actualizado para marzo del 2017 al Banco y a las Mesas de Salitre y de la UPZ 72.
- La CAR continuará su interacción con la comunidad a través de la Mesa de Trabajo de la UPZ 72 y garantizará que los miembros de la MCCT y de Fundación Colectivo Somos Uno también estén involucrados.
- La CAR implementará un plan para identificar y gestionar los posibles impactos en los tetrápodos que habitan el sitio del proyecto de la PTAR El Salitre, especialmente los curís⁴⁰.

³⁹ De acuerdo con el PGSS, la localidad de Suba consta de 307 555 hogares, mientras que la localidad de Engativá está formada por 239 881 hogares.

⁴⁰ Una especie sudamericana de conejillo de Indias.

- La CAR incluirá, en la campaña de comunicación que propone, información sobre posibles impactos de salud y seguridad relacionados con la construcción y la operación de la PTAR El Salitre y las medidas para evitar y mitigar los impactos, especialmente en la UPZ 72.

F. Recomendación

54. Para llegar a su recomendación, el Panel ha tomado en cuenta lo siguiente: i) el compromiso de la Gerencia de resolver los problemas relativos a las consultas que plantearon los Solicitantes a través de las reuniones de la Mesa de Trabajo de la UPZ 72 y ii) el compromiso de la Gerencia de completar las medidas señaladas en su respuesta y en el respectivo apéndice. Además de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta el párrafo 5 de la Aclaración del 1999, donde se establece que “el Panel de Inspección determinará si el cumplimiento o las pruebas de la intención de cumplir del Banco son suficientes, y reflejará esta evaluación en el informe que presente al Directorio”, el Panel no recomienda una investigación.

55. El Panel señala que esta recomendación no impide que en el futuro se presente otra solicitud de inspección a partir de nuevas pruebas o circunstancias que no se conocían cuando se envió la solicitud actual.

56. Si el Directorio Ejecutivo se muestra de acuerdo con la recomendación, el Panel hará llegar esta información a los Solicitantes.