



**INFORME DE REVISIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA UAESP EN
RELACIÓN CON LA MEDIDA DE COMPENSACIÓN DENOMINADA
MULTIPROPÓSITO, EN BENEFICIO DE LAS COMUNIDADES
ALEDAÑAS AL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA**

ÁNGELA VIVIANA BOBADILLA GONZÁLEZ
Personera Delegada para Hábitat y Servicios Públicos

MARÍA CATALINA SÁENZ HIGUERA
Abogada

IVAN DARIO QUIROGA BONILLA
Arquitecto



Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	4
ANTECEDENTES Y DIAGNOSTICO.....	5
OBJETIVOS	7
CAPÍTULO 1. VERIFICACIÓN DEL ORIGEN, CUMPLIMIENTO, ESTADO ACTUAL Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LA MEDIDA DE COMPENSACIÓN OBJETO DE LA PRESENTE REVISIÓN	8
CAPÍTULO 2. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS Y PRECEPTOS BÁSICOS DE CONTRATACIÓN ESTATAL EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES RELACIONADOS CON LA OBRA OBJETO DE LA PRESENTE REVISIÓN.....	18
CAPÍTULO 3. TRÁMITE DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN	23
RESULTADOS.....	27
TÉRMINOS Y DEFINICIONES.....	29



Listado de Tablas

Tabla 1. Contratos y convenios relacionados con el multipropósito y estado de información actual en el SECOP..... 19

Listado de Registros Fotográficos

Registro Fotográfico 1. Estado actual del multipropósito. Daños en muros internos.
..... 10
Registro Fotográfico 2. Estado actual del multipropósito. Aposamientos de agua y
humedades..... 12
Registro Fotográfico 3. Estructuras instaladas. 25



INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de la presente revisión a la gestión pública, se realizará la verificación del proceso de determinación de la medida de compensación denominada multipropósito, estableciendo el motivo de los daños existentes en la misma, así como realizando la verificación de los principios de la contratación estatal y demás normas concernientes.

Para abordar esta acción de prevención y control a la función pública, se realizará inicialmente la contextualización general de la problemática desde su origen, cumplimiento, estado actual y participación de la comunidad en sus diferentes etapas.

Posteriormente, se analizará y verificará el cumplimiento de los principios y preceptos básicos de contratación estatal en los procesos contractuales relacionados con la obra objeto de la presente revisión.

Se considera procedente realizar este proceso de revisión, en atención al estado actual del mencionado equipamiento, cuyas paredes interiores se encuentran perforadas, a consecuencia de los golpes que ha recibido durante el desarrollo de partidos de fútbol y baloncesto que se han desarrollado en el lugar y de acuerdo con la vocación del mismo. Lo anterior, sumado a las múltiples quejas y reclamos presentados por la comunidad en los diversos espacios de acompañamiento.

ANTECEDENTES Y DIAGNOSTICO

En el 2017 la Personería Delegada para el Hábitat y Servicios Públicos llevó a cabo tres veedurías concernientes al relleno sanitario Doña Juana, la primera de ellas relacionada con el avance y cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo y en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos en lo referente a disposición final; la segunda, en lo que respecta al cumplimiento de obligaciones y deberes relativos a la disminución de impactos generados a las comunidades que habitan alrededor del relleno y la última en lo correspondiente al cumplimiento de las obligaciones contractuales y ambientales del operador CGR Doña Juana y de las funciones de supervisión y vigilancia del mismo por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP.

En dichos ejercicios de revisión, quedaron en evidencia problemáticas referentes al cumplimiento de obligaciones y deberes respecto a la disminución de impactos generados a las comunidades que habitan alrededor del relleno, específicamente en lo concerniente a daños presentes en la obra denominada multipropósito, que responde a una de las medidas de compensación establecidas en beneficio de la comunidad por la autoridad ambiental para fortalecer el equipamiento social y recreativo de la zona.

Con el fin de dar cumplimiento a dicha medida, la UAESP suscribió el Convenio 002 de 2014 con el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, para construir el Centro Recreativo y Deportivo, cuyo objeto consistió en aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre esta entidad y la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar – Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar – para adelantar las gestiones pertinentes que permitieran el suministro e instalación de las estructuras no convencionales para el equipamiento multipropósito del centro poblado rural de Mochuelo Alto, de la localidad de Ciudad Bolívar y la contratación de la Interventoría.

La mencionada obra se encuentra terminada. Sin embargo, en los procesos de revisión a la gestión pública anteriormente mencionados, se evidenciaron daños en las paredes laterales de este equipamiento, el cual está dotado de indumentaria básica para jugar fútbol y baloncesto, pero cuyos muros están elaborados en materiales que con el impacto de un balón, pueden ser perforados, situación que en efecto ya se presentó, lo que fue constatado por este Ente de Control.

Por lo anterior, la Personería de Bogotá en cumplimiento de las facultades legales conferidas para el desarrollo de su misión, y en especial, la segunda atribución establecida en el Acuerdo Distrital 34 de 1993, que indica que deberá cumplir con la siguiente función: *“Ejercer la veeduría ciudadana en el territorio de su*



jurisdicción”, así como lo señalado en el numeral 3.2 del artículo 18 de la misma disposición normativa, a saber: “*Recibir quejas y reclamos sobre el funcionamiento de la administración y procurar la efectividad de los derechos e intereses de los asociados*”, considera pertinente adelantar la revisión a la gestión pública de la UAESP en lo concerniente a la determinación de responsabilidades por los daños existentes en la mencionada construcción.



OBJETIVOS

Esta veeduría se encuentra dirigida hacia el cumplimiento de los siguientes objetivos:

Objetivo General

Verificar el proceso de determinación de la mencionada medida de compensación, estableciendo el motivo de los daños existentes en el multipropósito, así como realizando la verificación de los principios de la contratación estatal y demás normas concernientes.

Objetivos Específicos

- Verificar el origen, cumplimiento, estado actual y participación de la comunidad en la medida de compensación objeto de la presente revisión.
- Verificar el cumplimiento de los principios y preceptos básicos de contratación estatal en los procesos contractuales relacionados con la obra objeto de la presente revisión.

CAPÍTULO 1. VERIFICACIÓN DEL ORIGEN, CUMPLIMIENTO, ESTADO ACTUAL Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LA MEDIDA DE COMPENSACIÓN OBJETO DE LA PRESENTE REVISIÓN

Origen de la medida de compensación

La medida de compensación denominada multipropósito, tiene su origen en la Resolución 1351 del 18 de junio de 2014, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, por medio de la cual se modifica la licencia ambiental única otorgada para el proyecto “Relleno sanitario Doña Juana”, en cuyo artículo 22 estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 22: La ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP deberá dar cumplimiento a las siguientes medidas de compensación, sin perjuicio de otras que se puedan establecer a lo largo de la ejecución del proyecto:

(...)

8. Fortalecer el equipamiento social y recreativo de la zona”

Contra la mencionada resolución se presentaron múltiples recursos de reposición, los cuales fueron resueltos a través de la Resolución 2320 del 14 de octubre de 2014, que en su artículo 5 repone el artículo 22 de la Resolución 1351 de 2014, del modo que se presenta a continuación:

“ARTÍCULO 22. La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP deberá dar cumplimiento a las siguientes medidas de compensación, sin perjuicio de otras que se puedan establecer a lo lardo de la ejecución del proyecto:

(...)

8. Fortalecer el equipamiento social y recreativo de la zona, el cual deberá incluir, entre otros:

8.1. El centro comunitario y/o comedor comunitario en el sector de los Mochuelos, que se divide en Mochuelo Alto y Mochuelo Bajo, por lo cual se debe implementar, como mínimo: en Mochuelo Alto un centro comunitario y en Mochuelo Bajo un comedor comunitario.

8.2. Implementar dos parques con gimnasio público para los adultos mayores, uno en Mochuelo Alto y otro en Mochuelo Bajo.

De acuerdo a lo indicado anteriormente, se concluye que la medida de compensación objeto de estudio, responde a una solicitud formal de la Autoridad Ambiental, en el marco del licenciamiento ambiental otorgado, y que se

encontraba dirigida a resarcir y retribuir a la comunidad impactada por los efectos negativos inevitables, de imposible corrección y mitigación, generados por el desarrollo y operación del proyecto del relleno sanitario Doña Juana.

Cumplimiento de la medida de compensación

Con el fin de dar cumplimiento a la medida de compensación aludida en las resoluciones 1351 del 18 de junio de 2014 y 2320 del 14 de octubre de 2014, consistente en el centro comunitario para Mochuelo Alto, la UAESP suscribió el Convenio 002 de 2014 con el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para adelantar las gestiones del caso que permitieran el suministro e instalación de las estructuras no convencionales para el equipamiento multipropósito del centro poblado rural de Mochuelo Alto, de la localidad de Ciudad Bolívar y la contratación de la Interventoría.

En el marco de dicho convenio, el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar suscribió el contrato de prestación de servicios N° CPS 188 de 2014 con la unión temporal Umbrella, cuyo objeto consistía en el suministro e instalación de las estructuras no convencionales para el equipamiento multipropósito del centro poblado rural de Mochuelo Alto, localidad Ciudad Bolívar, el cual se encontraba compuesto por:

- Una plataforma generada mediante la adecuación del terreno y tratamientos de pisos sobre la cual se instalarán las estructuras no convencionales. La plataforma incluye una cancha múltiple recreativa y salidas hidrosanitarias, pluviales y eléctricas.
- Ocho (8) contenedores habitables, que albergan los servicios (baños, vestieres, depósito, cocineta) y la administración (oficina, salón, vigilancia).
- Un noveno contenedor que alberga la reserva de agua.
- Una membrana arquitectónica que cubre la cancha múltiple recreativa y genera un espacio con accesos controlados y capacidad para 400 personas sentadas en graderías móviles.
- Conexión a servicios públicos y la adecuación paisajística del entorno.

Dicho contrato se firmó el 30 de diciembre de 2014, con acta de inicio del 31 de marzo de 2015, el plazo inicial acordado para su ejecución fue de seis (6) meses, pero finalizó el 21 de abril de 2016, fecha en la que hizo entrega del mencionado equipamiento a la Unidad, es decir trece (13) meses después de haber iniciado la ejecución y siete (7) meses más tarde del plazo inicialmente acordado en el contrato suscrito.

Ahora bien, en lo que respecta al aval por parte de la autoridad ambiental, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, en comunicación



01182100871 del 26 de febrero de 2018 remitida a la Personería de Bogotá D.C., indica que hasta tanto sea entregado formalmente el multipropósito a la comunidad o a la entidad encargada de su administración, se evaluará formalmente, con el fin de dar por cumplida la medida de compensación.

Con anterioridad a dicha fecha, el Director General de la CAR solicitó a la Procuraduría General de la Nación, pronunciamiento sobre su impedimento en las actuaciones relacionadas con el relleno sanitario Doña Juana. En el transcurso del estudio de la mencionada solicitud, la autoridad ambiental suspendió cualquier actuación al respecto y una vez el Ministerio Público resolvió el impedimento, sustrayendo de las funciones ambientales a la CAR, las mismas fueron trasladadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la cual no se ha pronunciado a la fecha sobre el cumplimiento de la medida de compensación, por lo que la misma continúa sin verificación formal.

Estado actual de la medida de compensación

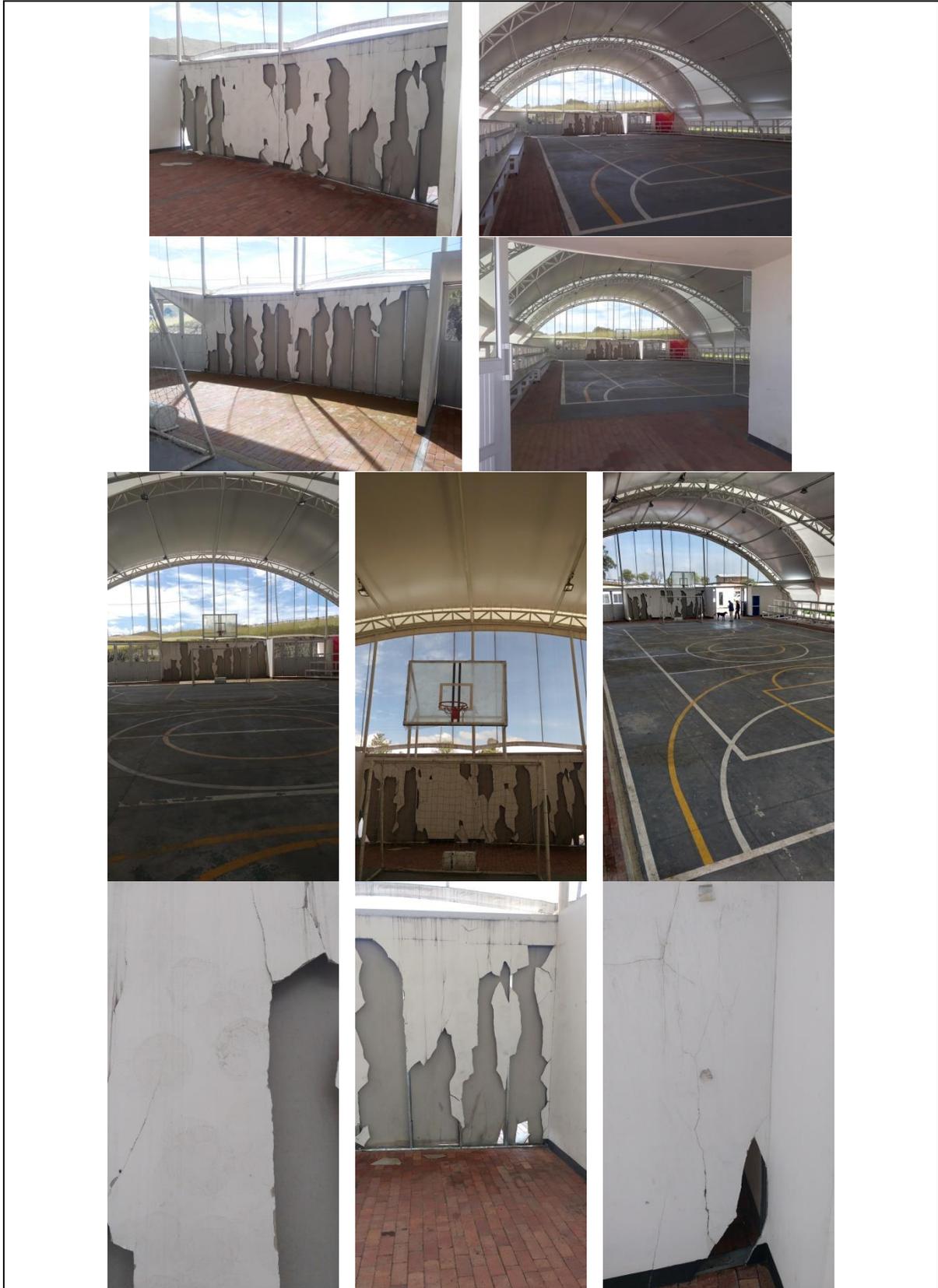
De acuerdo a lo señalado anteriormente, la medida de compensación aún no ha sido evaluada y dada por cumplida por parte de la autoridad ambiental.

Aunado a ello, es preciso hacer mención al estado físico actual del multipropósito, el cual presenta:

- Daños en sus muros internos debido a que su construcción se realizó en una estructura no convencional que no soporta golpes de balones.
- En la plataforma donde se encuentra instalada la estructura no convencional, se evidencian aposamientos de agua previsiblemente atribuibles a desniveles en el piso, los que son fácilmente perceptibles.
- Toda la estructura presenta humedades notorias y afectaciones en lugares o espacios pintados.
- Se evidencian deficientes acabados, así como deterioros en los materiales empleados, lo que indica que presuntamente no son de la mejor calidad.
- Aposamientos en las cubiertas e inexistencia de estructuras que conduzcan aguas lluvias, por lo que se observa en el suelo rastro del agua que cae de los techos.

Registro Fotográfico 1. Estado actual del multipropósito. Daños en muros internos.







Fuente: Tomadas en visita a la vereda Mochuelo Alto, realizada por esta Delegada el 15 de noviembre de 2018.

Registro Fotográfico 2. Estado actual del multipropósito. Aposamientos de agua y humedades.







Fuente: Tomadas en visita a la vereda Mochuelo Alto, realizada por esta Delegada el 15 de noviembre de 2018.

Registro Fotográfico 3. Estado actual del multipropósito. Materiales y calidad.





Fuente: Tomadas en visita a la vereda Mochuelo Alto, realizada por esta Delegada el 15 de noviembre de 2018.

Adicionalmente, es preciso señalar que, en atención al acompañamiento que realizó la CAR a la comunidad, en el marco de las mesas de inter-relación con terceros intervinientes, muchos de ellos manifestaron inquietudes frente a la construcción, administración y posibilidad de uso del mismo por parte de la comunidad, dejando en evidencia que aún no existe claridad frente a su utilización, así como al modo en el que se realizará su administración y de dónde provendrán los recursos necesarios para el efecto.

Participación de la comunidad en la medida de compensación

De acuerdo a lo que se observa en la Resolución CAR 2320 del 14 de octubre de 2014, la UAESP informa a la Autoridad Ambiental sobre la concertación de las actividades a desarrollar como compensación con la comunidad aledaña al relleno sanitario Doña Juana, en reunión llevada a cabo el 29 de marzo de 2014, donde se encuentra el registro de asistencia de doce (12) representantes de la comunidad, en lo concerniente a la medida de compensación objeto de la presente revisión, no se hace alusión alguna.

Sin embargo, en los estudios previos que dan lugar a la contratación del multipropósito, se informa sobre reunión llevada a cabo en Mochuelo Alto el 2 de agosto de 2014, donde se priorizó dicho equipamiento con el fin de desarrollar diferentes actividades de carácter comunitario y formativo, así como también, eventos de vocación agrícola y ganadera, incluyendo adecuaciones de un escenario deportivo provisto de graderías y lugares adecuados para la práctica de varias disciplinas deportivas.

Ahora bien, en desarrollo, construcción y empleo de la medida en comento, se han puesto en evidencia, molestias generales de la comunidad en espacios de discusión como las mesas de terceros intervinientes lideradas por la CAR, a saber:

- Precisan que se requirió a la UAESP la presentación a la comunidad de los diseños del multipropósito (Actas del 25 de mayo de 2015 y del 28 de abril de 2016), aspecto éste que no fue tenido en cuenta por la Administración Distrital, de acuerdo a lo informado posteriormente por la comunidad (Acta del 08 de junio de 2017).
- Señalan que la administración del multipropósito siempre ha sido un aspecto sobre el que no ha sido posible llegar a un acuerdo con la comunidad: inicialmente sería entregado este equipamiento al Instituto Distrital de Recreación y Deporte de Bogotá - IDRD (Acta del 25 de febrero de 2016), posteriormente se habló de la Alcaldía Local (Acta del 28 de abril de 2016); sin embargo las dos entidades manifestaron que no contaban con el presupuesto requerido para el efecto, por lo que en reunión llevada a cabo el 26 de junio de 2016, se señaló que se estaba conversando con la Junta de Acción Comunal de Mochuelo Alto, para que ellos asumieran la



administración del lugar (Acta del 26 de mayo de 2016); en agosto de 2016 se precisó que la administración podría estar en cabeza del Departamento Administrativo del Espacio Público – DADEP, lo que sería revisado jurídicamente para conocer si se haría a través de convenio o contrato (Acta del 11 de agosto de 2016) y finalmente, se determinó dejar la administración en cabeza de un particular, frente a quien la comunidad solicitó que se reconsiderará la persona seleccionada, para designar a alguien de la comunidad. (Acta del 8 de junio de 2017).

- Manifiestan su preocupación frente a la posibilidad de imposición de una carga adicional a la comunidad, de administración de un lugar con destinación de medida de compensación por afectaciones ambientales causadas por el Distrito Capital. (Acta del 9 de marzo de 2017)
- Indican que la vocación de su vereda es ganadera y que uno de los acuerdos que se habían establecido con la Administración Distrital, consistía en hacer de ese centro comunitario el escenario propicio para el desarrollo de la feria ganadera que anualmente reúne a los habitantes del sector, aspecto que fue olvidado, toda vez que no es posible que ingresen los especímenes animales al lugar, en atención a las dimensiones de las puertas de acceso, sumado a que no se cuenta con corrales para el efecto y a los inconvenientes que genera la ausencia de un lugar apto de parqueo para los vehículos que los transportan. (Acta del 08 de junio de 2017).
- Manifiestan que la vocación del lugar actualmente es deportiva y recreativa, pero que desafortunadamente no pueden desarrollarse actividades de esta índole, debido a los materiales con los cuales fueron construidas las paredes que rodean el lugar, que se ubican a escasos centímetros de las canchas de baloncesto y fútbol, al recibir cualquier golpe con un balón, resultan perforadas. (Actas del 26 de enero y del 8 de junio de 2017).
- Informan sobre inconvenientes en la utilización del espacio por parte de la comunidad (Acta del 4 de octubre y 9 de noviembre de 2016, 26 de enero de 2017).

CAPÍTULO 2. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS Y PRECEPTOS BÁSICOS DE CONTRATACIÓN ESTATAL EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES RELACIONADOS CON LA OBRA OBJETO DE LA PRESENTE REVISIÓN

Principios de Transparencia y Publicidad.

Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP

En el artículo 23 de la ley 80 de 1993, se estableció por parte del legislativo, el sustento que deben tener todas las actuaciones que se encuentren relacionadas con la contratación estatal, haciendo hincapié entre otras cuestiones, en el principio de transparencia con el objeto de brindar la oportunidad a todos los ciudadanos de conocer y controvertir las diferentes actuaciones que se originen en desarrollo de los procesos contractuales, así como garantizando la materialización del carácter de “público” que deben tener todas las actuaciones de las autoridades.

Del mismo modo, en la disposición normativa en mención, se señala que estas actuaciones deberán enmarcarse en el cumplimiento de las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, quienes atendiendo lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, tiene el deber de desarrollar sus funciones con fundamento, entre otros principios, en el de publicidad.

Las anteriores conjeturas fueron desarrolladas por el ejecutivo en el Decreto 1510 de 2013, que en su artículo 19 define la obligación de la Entidad Estatal de publicar en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP – los documentos del proceso y los actos administrativos de la contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. Esta norma, se encarga de señalar cuáles son los mencionados documentos, así: *(a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación.*

Del mismo en el artículo 11 de la Ley 1712 del 6 de marzo de 2014 “*Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*” – expedida previamente a la celebración de los contratos a través de los cuales se materializan las medidas de compensación ambiental – se indica la información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado¹, quien deberá

¹ Artículo 5° de la Ley 1712 de 2014. Ámbito de aplicación. Corregido por el art. 1, Decreto Nacional 1494 de 2015. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados: a) Toda entidad

publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva: (...) g. Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y **ejecución de contratos**, incluidos concursos y licitaciones. (Negrita y subrayado fuera del texto original).

Dicho aspecto, fue posteriormente reglamentado por el Decreto 103 de 2015, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 del Sector Presidencia de la República que en el artículo 8, publicación de la ejecución de contratos, precisa que para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g. del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.

Ahora bien, realizando la respectiva verificación de la aplicación de este principio, frente a cada uno de los procesos contractuales relacionados con esta veeduría, encontramos lo siguiente:

Tabla 1. Contratos y convenios relacionados con el multipropósito y estado de información actual en el SECOP.

Inf. General del Contrato	Objeto	Información faltante a la fecha en el SECOP
CV-002-2014 celebrado entre la UAESP y el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Unidad Administrativa de Servicios Públicos (UAESP) y la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar - Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, para adelantar las gestiones pertinentes que permitan el suministro e instalación de las estructuras no convencionales para el equipamiento multipropósito del centro poblado rural de Mochuelo Alto, de la localidad de Ciudad Bolívar y la contratación de la interventoría.	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensiones y prorrogas. • Informes del FDL que prueben la ejecución del convenio. • Informes del supervisor o interventor que avalen el cumplimiento y la terminación del mismo. • Acta de liquidación.
CPS-188-2014 celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar y la Unión Temporal Umbrella.	Suministro e instalación de las estructuras no convencionales para el equipamiento multipropósito del centro poblado rural de Mochuelo Alto, localidad Ciudad Bolívar.	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensiones y prorrogas. • Informes del contratista que prueben la ejecución del contrato. • Informes del supervisor o interventor que avalen la terminación del mismo.
CIN 087-2015 celebrado entre la Secretaría de Gobierno de	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, social, al contrato suministro no. Csu-188-2014, el cual tiene como objeto suministro e instalación de las	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensiones y prorrogas. • Informes que prueben la ejecución del contrato, así como el cumplimiento de

pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital (...).



Inf. General del Contrato	Objeto	Información faltante a la fecha en el SECOP
Bogotá, D.C. Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar y la Unión Temporal Poblado 2015.	estructuras no convencionales para el equipamiento multipropósito del centro poblado rural de Mochuelo Alto, localidad Ciudad Bolívar.	las obligaciones del contrato sometido a interventoría.

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta la información consolidada en la tabla anterior, se puede concluir que la negativa de la Unidad y del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, en el artículo 11 de la Ley 1712 del 2014 y artículo 8 del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, relacionados con el deber de publicar todos los documentos de los procesos de contratación que se celebren, atenta contra el derecho a la información de la ciudadanía en general y particularmente va en contravía del derecho a la participación de aquellas personas que tienen que asumir la carga ambiental de la eliminación de residuos de toda la ciudad, sin que pudieran acceder a la información concerniente a las especificaciones generales del multipropósito que sería entregado a ellos como medida de compensación, así como al nivel de avance y ejecución del contrato, actuación que presuntamente va en contravía de los principios de transparencia y publicidad, que deben ser aplicados en el desarrollo de la función administrativa.

Principio de Responsabilidad

El principio de responsabilidad implica que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilando la correcta ejecución del objeto contratado y protegiendo los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del mismo; igualmente su responsabilidad trasciende a la vigilancia de la buena calidad del objeto contratado obligando al servidor público a realizar de manera permanente y eficiente, vigilancia en sus diferentes etapas.

En la verificación de los procesos contractuales que originaron el multipropósito, se evidencia la presunta transgresión a este principio contractual, en atención a los siguientes aspectos:

- Se contrató un multipropósito con cancha múltiple recreativa – fútbol y baloncesto –, sin embargo en el uso del bien para dicho fin, se evidenció que el material empleado no es el más adecuado, toda vez que un golpe de balón perfora la estructura que se encuentra a espaldas de las mencionadas canchas.



La justificación que se ofrece por parte de la UAESP, en las mesas llevadas a cabo con terceros intervinientes, responde a limitantes constructivas en la zona rural, por lo que no era posible edificar paredes, motivo por el cual se realizó la construcción no convencional. La solución que se ofrece en el mismo escenario a la comunidad, con participación de la Autoridad Ambiental, encargada de avalar el cumplimiento de la medida, es que establezcan un protocolo o manual de uso y que comprendan que no pueden realizar campeonatos de deportes de alta intensidad, sugiriendo el cambio de enfoque de las actividades deportivas a desarrollar, como por ejemplo patinaje².

Lo anterior indica, que la solución ofrecida responde al cambio de destinación de la obra ejecutada, así como a la imposibilidad de dar cumplimiento a los fines de la contratación.

- De acuerdo a la justificación de la contratación y en atención al interés de la comunidad, se esperaba que la obra entregada como medida de compensación, posibilitara el desarrollo de eventos de vocación agrícola y ganadera, lo que conforme a lo evidenciado en el capítulo anterior, no fue posible, en atención a que el diseño no permite su uso para este tipo de actividades.

Lo anterior, en contravía de los intereses del 43% de los habitantes del sector, quienes se encuentran ligados a actividades productivas principales como cultivos de papa, maíz y ganadería extensiva, personas que en desarrollo de su proyecto de vida campesina, no sólo producen su tierra, sino que adelantan prácticas de comercialización, intercambio social y cultural³.

Principio de Planeación

El principio de planeación fue reconocido en sentencia del 20 de octubre de 2014 por el Consejo de Estado como pilar de la actividad comercial, exigiendo que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración.

De acuerdo a lo evidenciado en el aparte anterior, la contratación llevada a cabo para atender el compromiso de desarrollo de la medida de compensación del multipropósito, presuntamente no respondió al cumplimiento de este principio, en atención a aspectos como los que se indican a continuación:

² Acta de terceros intervinientes del 26 de enero de 2017.

³ Estudios previos, proceso contractual multipropósito, Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar.



- El contrato exige la construcción de una obra con vocación de espacio de recreación y deporte, dotada de canchas de fútbol y baloncesto, que al ser usadas por la comunidad, impactan y causan daños en la estructura empleada.
- La estructura entregada a la comunidad, no cumple con los presupuestos de vocación agrícola y ganadera que eran de su interés y que fueron dados a conocer a la Administración Distrital, así como a la Autoridad Ambiental.
- La construcción de la obra en concreto, presuntamente requería de la solicitud de un licenciamiento urbano que garantizara el cumplimiento de los fines principales de la actividad y que permitiera la materialización de los beneficios con los cuales se quería compensar a la comunidad los daños ambientales ocasionados por el desarrollo del proyecto de disposición final del relleno sanitario Doña Juana, cuyos impactos trascienden décadas, pero donde la medida de compensación responde a una estructura liviana y transitoria.



CAPÍTULO 3. TRÁMITE DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN

En el trámite de la elaboración de los estudios previos para la realización de los contratos necesarios para llevar a feliz término el cumplimiento de las acciones de compensación y mitigación por parte del Distrito a las comunidades afectadas adyacentes al relleno sanitario Doña Juana, se determinó en los estudios previos que estructuran el proceso de contratación formulado por el Fondo para el Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, la propuesta consistía en la: *instalación de un Equipamiento Multipropósito de carácter temporal (con estructura no convencional) y un jardín infantil, de características similares a cargo del FDLCB, ubicados en el predio la Isla, propiedad de la UAESP, para que la obra pueda ser implementada en el terreno*”.

Continúa el escrito señalando: *“Cabe aclarar que la estructura no convencional hace referencia a toda aquella estructura cuyo comportamiento dinámico difiera de aquellas edificaciones convencionales y, que permita el uso de métodos alternativos de construcción, con estructuras livianas y transitorias, teniendo en cuenta que adicionalmente, este tipo de estructuras no requieren realizar el trámite de solicitud de licencia de construcción según lo establecido por el artículo 11 del Decreto Nacional 1469 de 2010:*

Para la expedición de las licencias urbanísticas, se tendrá en cuenta lo siguiente:

- 1. No se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para:*

- b) La ejecución de proyectos de infraestructura de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal; puertos marítimos y fluviales; infraestructura para la exploración y explotación de hidrocarburos; hidroeléctricas, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; sin perjuicio de las demás autorizaciones, permisos o licencias que otorguen las autoridades competentes respecto de cada materia. Tampoco requerirá licencia el desarrollo de edificaciones de carácter transitorio o provisional que sean inherentes a la construcción de este tipo de proyectos.*

- 2. No se requerirá licencia urbanística de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales.*

Como se puede inferir, los estudios previos están determinando con anterioridad que las obras *“no requieren el trámite de solicitud de licencia de construcción”*, concepto que es aparentemente contrario a la misma norma que citan y en la cual se están soportando, ya que cuando habla de edificaciones de carácter transitorio, en su literal b), este hace referencia a edificaciones inherentes a la construcción de proyectos de infraestructura de la red vial, puertos e infraestructura petrolera.



De la misma manera el concepto de “*estructura no convencional, toda aquella estructura cuyo comportamiento dinámico difiere de aquellas edificaciones convencionales*”, que refieren los estudios, no es aplicable al proyecto propuesto en el contrato de prestación de servicios No. CPS-188-2014 celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar y la Unión Temporal UMBRELLA, relacionado con la adjudicación de la Licitación Pública No. FDLCB-LP-013-2014, por lo siguiente:

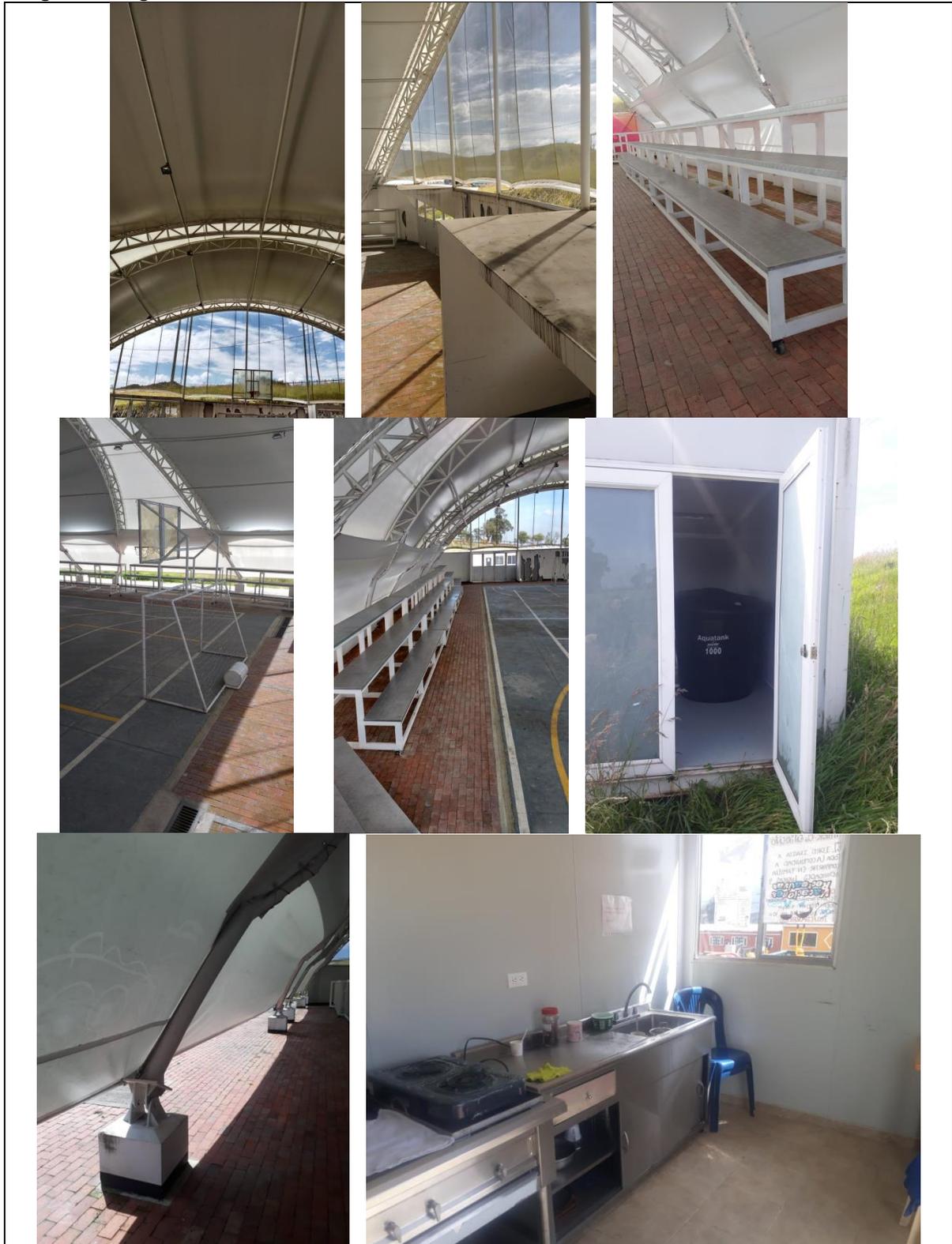
- El Decreto 1469 de 2010 es muy claro al determinar cuáles son las estructuras que deben tenerse por no convencionales, definiéndolas de manera textual como “*estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas*”, por lo anterior las obras que nos ocupan en la mencionada licitación no se encuentran dentro de esta clasificación, ya que no tienen vocación especial por tratarse de estructuras metálicas convencionales, un equipamiento multipropósito y un jardín infantil.
- Las estructuras tipo contenedor, se encuentran aseguradas al piso, cuentan con instalaciones hidráulicas, eléctricas y sanitarias que las unen al terreno, como los baños y la cocina específicamente, lo que las convierte en elementos fijos y no movibles de acuerdo a lo definido en el Código Civil⁴; motivo por el cual están ocupando un espacio físico en el terreno, modificando el índice de construcción y de ocupación del lote, lo que obliga a adelantar el trámite de licencia de construcción, máxime si se pretende albergar niños en dicha instalación, lo que requiere que se cuente con las medidas de seguridad necesarias para atender y prevenir cualquier emergencia.
- De otro lado, se evidencia que la cancha múltiple requirió de excavaciones para cimentar la estructura, la cual como se puede apreciar en el registro fotográfico, es convencional y no se diferencia con otras obras adelantadas en la ciudad y que cuentan con el respectivo licenciamiento. La misma consta de cerchas metálicas que no se asemejan a una estructura especial, definida en la norma urbanística y exenta de trámite de licencia de construcción: “*estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas*”, por lo tanto se reitera que el concepto dado en los estudios previos, aparentemente es contrario a la normatividad urbanística.

⁴ ARTICULO 656. <INMUEBLES>. Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles las casas y veredas se llaman predios o fundos.

ARTICULO 657. <INMUEBLES POR ADHESION>. Las plantas son inmuebles, mientras adhieren al suelo por sus raíces, a menos que estén en macetas o cajones que puedan transportarse de un lugar a otro.



Registro Fotográfico 3. Estructuras instaladas.





Fuente: Tomadas en visita a la vereda Mochuelo Alto, realizada por esta Delegada el 15 de noviembre de 2018.

Por lo anteriormente expuesto, se puede concluir que en el desarrollo del mencionado contrato, posiblemente se violó el principio de planeación que la Procuraduría General de la Nación ha reiterado *“implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible”*, lo cual como se pudo evidenciar en este y en los capítulos anteriores, no ha sido materializado en los procesos contractuales en estudio.



RESULTADOS

1. A la fecha, la medida de compensación del multipropósito no ha sido dada como cumplida por parte de la Autoridad Ambiental, quienes han recibido múltiples quejas de la comunidad respecto a su funcionalidad y administración.
2. Un aspecto importante que no fue tenido en cuenta por parte de la Administración Distrital y de la Autoridad Ambiental, consiste en la administración del bien con el cual se compensa a la comunidad afectada por el relleno sanitario Doña Juana, actualmente el lugar presenta daños en sus muros internos, humedades notorias, materiales deteriorados y aposamientos en las cubiertas que con el tiempo, y por la ausencia de mantenimiento, podrían generar daños mayores en las obras.
3. El multipropósito con el que se buscaba compensar a la comunidad, no da por cumplidas las expectativas y exigencias de la misma, en términos de utilidad para el desarrollo de actividades ganaderas y agropecuarias, propias de la zona de influencia y con injerencia especial en su cultura y tradiciones, lo que presuntamente va en contravía del deber del supervisor e interventor al omitir el deber de vigilancia, control y certificación al cumplimiento y fines de la actividad contractual; actuación que presuntamente se enmarca en lo establecido en el artículo 48.31 del Código Disciplinario único, infringiendo igualmente lo establecido en los artículos 23 y 26 de la Ley 80 de 1993.
4. El principio de planeación no fue presuntamente aplicado en el proceso de estructuración de la medida de compensación, teniendo en cuenta las restricciones constructivas del lugar que impidieron la edificación de muros que soportaran golpes de balones, de acuerdo a la connotación específica de equipamiento deportivo y recreativo al servicio de la comunidad, lo que previsiblemente constituye la falta establecida en el artículo 48.31 del Código Único Disciplinario y desconoce la obligación consagrada en el artículos 34.1 ibídem.
5. El principio de responsabilidad previsiblemente no se ve materializado en los procesos de contratación que originaron el multipropósito, en atención a que el mismo no cumple con los fines previstos, cuenta con dotación de canchas de fútbol y baloncesto, pero de acuerdo a las apreciaciones de la Autoridad Ambiental, su vocación debe ser para actividades de baja intensidad como el patinaje.
6. Los principios de publicidad y transparencia no se han materializado en los procesos contractuales objeto de la presente verificación, lo que



previsiblemente constituye la falta establecida en el artículo 48.31 del Código Único Disciplinario y desconoce la obligación consagrada en el artículo 34.1 ibídem, toda vez que no se cumplió con lo dispuesto en el Decreto 1510 de 2013 artículo 19, en lo relacionado con el deber de las entidades de publicar los documentos del proceso y los actos administrativos expedidos con ocasión del mismo.

7. De acuerdo a lo anterior, es necesario hacer el llamado a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y al Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, para que publiquen todos los documentos relacionados con las diferentes etapas contractuales de los procesos concernientes al el multipropósito, para que la ciudadanía en general y específicamente las comunidades afectadas, tengan acceso a la información que se relaciona con la medida que pretendía compensar sus afectaciones.
8. Presuntamente el multipropósito, requiere de la obtención de licenciamiento de construcción, en atención a que sus características específicas indican que no se trata de una edificación no convencional.

TÉRMINOS Y DEFINICIONES

Siglas

ANLA: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
CAR: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
IDRD: Instituto Distrital de Recreación y Deporte de Bogotá
FDLCB: Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar
JALCB: Junta Administradora Local de Ciudad Bolívar
RSDJ: Relleno Sanitario Doña Juana
UAESP: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos