



PARA: GIACOMO MARCENARO JIMÉNEZ  
Subdirector Técnico de Producción e Intervención

DE: LUZ DARY CASTAÑEDA HERNÁNDEZ  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a solicitud número **20221300123933** de fecha: 28-09-2022 – Solicitud de concepto “obra construida por la UAERMV, en el marco del contrato 304 de 2013, sector Candelaria la Nueva etapa III, actualmente denominado muro de contención Arborizadora Alta”

Cordial saludo.

La Oficina Asesora Jurídica procede a emitir concepto jurídico acorde con la competencia establecida en el numeral 2, artículo 3 del Acuerdo 011 del 12 de octubre de 2010 “Por el cual se establece la estructura organizacional de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”, advirtiendo que las referidas funciones no facultan a la Oficina Asesora Jurídica para dirimir controversias, ni declarar derechos, pues esto le compete a los honorables Jueces de la República y que los conceptos emitidos tendrán un carácter meramente orientador y no son vinculantes, por tanto no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Para mayor claridad de este concepto, la Oficina Asesora Jurídica desarrollará su contenido en dos segmentos. En el primero, revisará las obligaciones pactadas en el Contrato 304 de 2013 con el propósito de verificar si la UAERMV asumió actividades de mantenimiento de la obra –de ser así por cuánto tiempo– o sí, por el contrario, encargó de esos trabajos a alguna entidad del orden distrital. En el segundo acápite, de no encontrar obligaciones de carácter contractual en actividades de mantenimiento a cargo de la UAERMV, la oficina verificará las funciones a la luz de la normativa vigente para el momento del evento referido en la solicitud de concepto (2021), a fin de establecer la entidad distrital que tendría a su cargo la realización de las obras solicitadas por la comunidad.

### 1. De las obligaciones contractuales de mantenimiento a cargo de la UAERMV

Tal como lo refirió la Subdirección de Producción e Intervención en la solicitud de concepto, la UAERMV suscribió el Contrato de Obra No. 304 el 14 de mayo de 2013 cuyo objeto fue “CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS, LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE MITIGACIÓN DE RIESGOS POR PROCESOS DE REMOCIÓN EN MASA EN EL BARRIO CANDELARIA LA NUEVA ETAPA III, DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR, EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D. C”, por valor de \$981'521.807, por un término inicial de tres meses contados a partir del 15 de julio de 2013, plazo modificado en virtud de tres prórrogas y dos suspensiones, las cuales extendieron la ejecución del contrato hasta el 25 de enero de 2014.





Posteriormente, debido a trabajos complementarias de “anclaje” para la estabilización del muro de contención, el recibo a satisfacción final de la obra por parte del interventor del contrato y los representantes de la (UAERMV) se realizó el 21 de octubre de 2014, según lo refiere el acta con código CON-FM-024 que documentó esta diligencia.

De acuerdo con las obligaciones pactadas en el Contrato de Obra No. 304 de 2014, la UAERMV, en calidad de contratante, se obligó, respecto del mantenimiento y calidad de la obra, exclusivamente a exigir a su contratista, en este caso, el señor Rómulo Aristóbulo Tobo Uzcátegui, el otorgamiento de la póliza de estabilidad y calidad de la obra, la cual fue expedida el 21 de octubre de 2014 por la Compañía Seguros del Estado bajo el No. 21-44-101137523, por valor de \$98'152.175, cuya vigencia fue de 5 años, la cual expiró el pasado 21 de octubre de 2019.

De lo anterior, la oficina Asesora Jurídica concluye que el instrumento contractual suscrito para realizar la obra pública de mitigación, no estableció a cargo de la UAERMV el mantenimiento de la misma, pues las labores a su cargo se agotaron con la verificación de su construcción por parte del contratista y, de haber sido el caso, con la declaratoria de siniestro de la póliza otorgada para hacer efectiva la garantía de cumplimiento.

## **2. De las obligaciones de mantenimiento a cargo de la UAERMV derivadas de la normativa vigente**

Este segundo aparte del documento, la Oficina Asesora Jurídica revisará las disposiciones legales que resulten aplicables, para lo cual dará respuesta a las preguntas formuladas por la Subdirección de Producción e Intervención, como parámetro orientador de este concepto.

### ***¿Qué Entidad es la competente de acuerdo con sus funciones de ejecutar obras de mitigación de riesgos por procesos de remoción en masa, en el Distrito Capital?***

El Acuerdo Distrital 546 de 2013 “Por el cual se transforma el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias -SDPAE-, en el Sistema Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático-SDGR-CC, se actualizan sus instancias, se crea el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgo y Cambio Climático “FONDIGER” y se dictan otras disposiciones”, transformó el antiguo FOPAE en el actual Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático, conocido por sus siglas IDIGER, en un establecimiento público del orden distrital con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita a la Secretaría de Ambiente.

Según la normativa en cita, el IDIGER es la entidad coordinadora del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -SDGR-CC y cuenta como funciones generales, entre otras, las de dirigir, coordinar, hacer seguimiento y evaluación del conjunto de las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para la ejecución de la Estrategia Distrital de Respuesta en las diferentes situaciones de emergencia, calidad y/o desastre. Así mismo, le atribuyó la calidad de autoridad técnica distrital, en materia de gestión de riesgos a las que hace referencia el Acuerdo Distrital 546 de 2013.





En el mismo sentido, el Decreto Distrital 173 de 2014 “*Por medio del cual se dictan disposiciones en relación con el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER, su naturaleza, funciones, órganos de dirección y administración*”, en su artículo 8.4 atribuyó al IDIGER la ejecución de las obras de mitigación de riesgos por fenómenos de remoción en masa, en forma complementaria con las entidades del distrito que tengan a su cargo la protección de la infraestructura y de forma subsidiaria con las alcaldías locales cuando las áreas de afectación involucren viviendas.

Bajo esta normativa, la Oficina Asesora Jurídica, en principio, considera que la ejecución de obras para la mitigación de riesgos por procesos de remoción en masa se encuentra atribuida al IDIGER. Sin perjuicio de ello, el mismo artículo establece que esta función debe ser atendida de forma complementaria con entidades del distrito encargadas de preservar la infraestructura distrital.

En efecto, estas obras de mitigación por procesos de remoción en masa requieren la concurrencia de varias entidades del distrito para su ejecución, siempre que la intervención que cada una de ellas realice se ajuste a las funciones legales que les han sido asignadas. En concreto, la UAERMV, en caso de ser requerida para la ejecución de este tipo de intervenciones, deberá limitarse a aquellas relacionadas con la infraestructura vial del Distrito, tal como lo establece el artículo 95 del Acuerdo Distrital 761 de 2020.

***La competencia del mantenimiento de las obras de mitigación construidas por la UAERMV: ¿Es del IDIGER o de la Unidad? Teniendo en cuenta que la UAERMV no ha hecho entrega al IDIGER de la obra construida para que se encargue del mantenimiento. ¿Lo anterior exige al IDIGER de hacer los mantenimientos que se requieren?***

Como se explicó en la primera parte de este documento, la UAERMV no se obligó a realizar trabajos de mantenimiento de las obras de mitigación construida en virtud del Contrato de Obra No. 304 de 2014, de modo que su obligación contractual se agotó con la ejecución de los trabajos objeto del negocio jurídico.

De otro lado, la Oficina Asesora Jurídica revisó las cláusulas del contrato y encontró que no se asignó a la UAERMV la obligación de hacer una entrega de la obra de mitigación al Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático -IDIGER-, en esta medida también resulta ajena esta actuación a los deberes asumidos por la entidad en el marco del contrato.

En lo que tiene que ver con funciones de mantenimiento asignadas por ministerio de la ley a la UAERMV, el literal (d) del artículo 109 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 –vigente al momento de la obra–, establecía como una función complementaria a su objeto misional, la construcción y desarrollo de trabajos específicos requeridos para *complementar* la acción de otras entidades como la Secretaría de Ambiente y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE, sin importar que los mismos guardaran relación con la malla vial distrital. Nótese que la competencia legal atribuida a la UAERMV se agotaba con la ejecución de la obra, sin que le fuera exigible su mantenimiento, máxime teniendo en cuenta que las trabajos ejecutados correspondían a la misionalidad institucional de otra entidad del orden distrital, en este caso, del antiguo FOPAE

De otro lado, revisadas las obligaciones legales asignadas al IDIGER contenidas en el artículo 11 del Acuerdo Distrital 546 de 2013, se advierte la existencia de una función específica relativa al





seguimiento del conjunto de actividades operativas para la ejecución de la Estrategia Distrital de Respuesta a los diferentes eventos de emergencia, calidad y/o desastre.

La oficina Asesora Jurídica, en una interpretación sistemática de estas disposiciones legales, de cara a establecer la competencia de la UAERMV y el IDIGER en el mantenimiento de las obras de mitigación, concluye que la función se encuentra adjudicada al Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático -IDIGER, en su calidad de autoridad técnica distrital en materia de gestión del riesgo, pues en desarrollo de tal mandato es la encargada de orientar, integrar y consolidar todas las actividades que adelante el Distrito Capital en cumplimiento de la Ley 1523 de 2012, sobre todo, “de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”.

### ***¿Se puede entregar ahora las obras al IDIGER para que haga el mantenimiento?***

En lo que tiene que ver con la posibilidad de entregar en la actualidad la obra de mitigación al IDIGER, la Oficina Asesora Jurídica reitera que no le asiste a la entidad la obligación legal ni contractual de entregar al IDIGER las obras de mitigación. En todo caso, en atención a los principios de responsabilidad, publicidad, eficiencia y buena fe que informan la función administrativa, la UAERMV puede hacer la entrega de la obra de mitigación en la medida en que no comprometa su responsabilidad funcional ni patrimonial de adelantar obras de mantenimiento derivadas de la ejecución del Contrato de Obra No. 304 de 2014, pues debe recordarse que en la actualidad no le asiste obligación de mantenimiento de orden legal ni contractual, como se explicó en precedencia.

### ***¿Cuál sería la competencia del FDL de Ciudad Bolívar?***

La competencia de los Fondos de Desarrollo Local en las obras de mitigación de riesgos por fenómenos de remoción en masa, de conformidad con el artículo 8.4. del Decreto 173 de 2014, constituye una obligación subsidiaria, a condición de que en las zonas de afectación se involucren viviendas. La mencionada subsidiariedad debe ser entendida como aquella obligación que nace en caso de que la entidad a la que le fue atribuida la función principal, léase IDIGER, no la cumpla en aras de evitar la concreción del riesgo.

### ***¿La UAERMV tiene competencia actualmente para hacer estos mantenimientos si el IDIGER no los realiza? A quién pertenece actualmente la obra? y ¿Es pertinente por parte de la UAERMV realizar acciones de apoyo interinstitucional para solucionar esta situación?***

Según el artículo 95 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 “Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”, la UAERMV cuenta con la siguiente naturaleza jurídica, objeto y funciones:

*“Artículo 95. Naturaleza jurídica, objeto y funciones básicas de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial. El artículo 109 del Acuerdo 257 de 2006 quedará así:*

*Artículo 109. Naturaleza jurídica, objeto y funciones básicas de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial. La Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden distrital*





*del Sector Descentralizado, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital de Movilidad.*

*Tiene por objeto programar y ejecutar las obras necesarias para garantizar la rehabilitación y el mantenimiento periódico de la malla vial local, intermedia y rural; así como la atención inmediata de todo el subsistema de la malla vial cuando se presenten situaciones que dificulten la movilidad en el Distrito Capital.*

*La Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial en desarrollo de su objeto institucional tendrá las siguientes funciones:*

- a. Programar, realizar el seguimiento a la programación e información, y ejecutar los planes y proyectos de rehabilitación y mantenimiento de la malla vial intermedia, local y rural construidas y ejecutar las acciones de mantenimiento que se requieran para atender situaciones que dificulten la movilidad en la red vial de la ciudad.*
- b. Suministrar la información para mantener actualizado el Sistema de Gestión de la Malla Vial del Distrito Capital, con toda la información de las acciones que se ejecuten.*
- c. Atender la construcción y desarrollo de obras específicas que se requieran para complementar la acción de otros organismos y entidades del Distrito.*
- d. Ejecutar las obras necesarias para el manejo del tráfico, el control de la velocidad, señalización horizontal y la seguridad vial, para obras de mantenimiento vial, cuando se le requiera.*
- e. Ejecutar las acciones de adecuación y desarrollo de las obras necesarias para la circulación peatonal, rampas y andenes, alamedas, separadores viales, zonas peatonales, pasos peatonales seguros y tramos de ciclorrutas cuando se le requiera.*
- f. Ejecutar las actividades de conservación de la cicloinfraestructura de acuerdo con las especificaciones técnicas y metodologías vigentes y su clasificación de acuerdo con el tipo de intervención y tratamiento requerido (intervenciones superficiales o profundas).*

*Parágrafo 1. En el caso de las intervenciones para mejoramiento de la movilidad de la red vial arterial, éstas deberán ser planeadas y priorizadas de manera conjunta con el Instituto de Desarrollo Urbano.*

*Parágrafo 2. Las obras a las que hacen mención los literales c, d y e responderán a la priorización que haga la Secretaría Distrital de Movilidad y deberán cumplir con las especificaciones técnicas establecidas por esta y/o por el Instituto de Desarrollo Urbano cuando no existan las especificaciones técnicas requeridas. Así mismo la Secretaría Distrital Movilidad regulará lo pertinente frente a las características de los proyectos de acuerdo a la escala de intervención.*

*Parágrafo 3. La Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial podrá suscribir convenios y contratos con otras entidades públicas y empresas privadas para prestar las funciones contenidas en el presente artículo.*

No obstante, si bien el literal (c) de esta disposición habilita a la UAERMV a la construcción y desarrollo de obras específicas para complementar la acción de otras entidades del Distrito, lo cierto es que el Parágrafo 2 limita tales actividades a las que se relacionen con su misionalidad.

Como se observa, la misionalidad de la UAERMV de ninguna manera tiene que ver con la ejecución de obras de mitigación, sino de actividades de **rehabilitación** y **mantenimiento** de vías en los



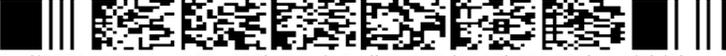
componentes **local, intermedia y rural “construidas”**. En otras palabras, la UAERMV tiene competencia únicamente para:

- Programar y ejecutar la rehabilitación y mantenimiento de la malla vial local, intermedia y rural construidas.
- Atención inmediata de la malla vial cuando se presenten situaciones que dificulten la movilidad mediante *acciones de movilidad puntuales* previa solicitud de apoyo interinstitucional del IDU o de la SDM
- Construcción de obras específicas para complementar la acción de otras entidades y la ejecución de obras necesarias de mantenimiento vial cuando se le requiera, según la priorización que realice la Secretaría Distrital de Movilidad y se cumplan las especificaciones técnicas establecidas por ésta y/o por el IDU.

Cosa distinta ocurre si la UAERMV es convocada por parte del IDIGER o la entidad distrital encargada, para realizar obras de rehabilitación o mantenimiento sobre infraestructura vial afectadas por la ocurrencia de un fenómeno de remoción en masa, situación de emergencia que habilita la actuación de la entidad, sin perjuicio de la concurrencia de otras entidades del orden distrital que, en el marco de sus funciones, participen en la atención de la situación.

Al margen de la responsabilidad funcional del IDIGER y del Fondo de Desarrollo Local en el muro de contención Arborizadora Alta Candelaria la Nueva etapa III, esta Oficina Asesora Jurídica concluye el concepto jurídico indicando que las obras públicas son de la comunidad como un derecho o interés colectivo que le pertenece por mandato constitucional y legal, y no a una entidad pública en particular.

Cordialmente,

<b>Documento 20221400137263 firmado electrónicamente por:</b>		
<b>LUZ DARY CASTAÑEDA HERNÁNDEZ</b>	Jefe Oficina Asesora Jurídica OFICINA ASESORA JURÍDICA luz.castaneda@umv.gov.co	<b>Fecha firma:</b> 12-10-2022 17:26:34
Revisado por:	ORLANDO SALAMANCA FIGUEROA CONTRATISTA OFICINA ASESORA JURÍDICA orlando.salamanca@umv.gov.co	
Proyectado por:	FRANCISCO JAVIER NUÑEZ VARELA Abogado Contratista OFICINA ASESORA JURÍDICA francisco.nunez@umv.gov.co	
 3adf0979e30c1844e274583bc634f451db7e087d7925b880361bcc8f0bf2be19 Codigo de Verificación CV: 3dc98 Comprobar desde: <a href="https://www.umv.gov.co/portal/verificar/">https://www.umv.gov.co/portal/verificar/</a>		