

**Eficacia, Eficiencia o Efectividad en obras públicas –Infraestructura  
vial del Distrito Capital**

Vera Karlasky González Ríos  
Codigo: 4401735

DAVID MENDOZA BELTRÁN  
Asesor de investigación

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS  
ESPECIALIZACION EN FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA  
Septiembre 2016.

## **Resumen**

Este ensayo tiene como finalidad dar a conocer la situación actual en la ejecución de obras en el Distrito Capital desde un aspecto enunciativo y cuál ha sido su desarrollo bajo el marco de la evolución urbanística de la ciudad, la forma como se financian los diferentes proyectos y los beneficios que se debe brindar a la población bajo la premisa que todos los ciudadanos aportan de acuerdo a su capacidad económica para el cumplimiento de los fines del Estado, finalmente como son gestionados los recursos públicos por las administraciones distritales referente a la inversión en los proyectos de obra planificados para la ciudad.

Adicionalmente se expone la propuesta planteada a nivel global sobre la nueva forma de concebir el desarrollo de los bienes y servicios públicos, donde el Estado sin dejar de lado el concepto de lo "público", permite la participación del sector privado no solo como ejecutor de las obras públicas si no con inversión por parte de estos, trabajando para el logro del beneficio general y particular.

Obras Públicas, Urbanismo, Fuentes de Financiamiento, Normatividad y Tributos.

## **Abstract**

This paper aims to present the current situation in the execution of works in the Capital District from one limited aspect and what has been its development under the framework of the urban development of the city, as well as how the various projects are financed and the benefits that must be provided to the population under the premise that all citizens contribute according to their economic capacity to fulfill the goals of the State, finally as the public resources are managed by reference district administrations to investment in projects work planned for the city.

The proposal made globally on the new way of thinking about the development of public goods and services, where the state without neglecting the concept of "public" allows the private sector not only as executor of exposed but with public works investment from these, working for the achievement of general and particular benefit.

Relief Works, Urbanism, Funding source, Normativity and Taxes.

## Introducción

Se concibe como parte del desarrollo en un país el conjunto de obras públicas que el Estado está en la capacidad de producir y entregar a sus ciudadanos, los cuales esperan como mínimo ver reflejados aquellos aportes que realizan a través de tributos. Así las cosas se toman como referencia el desarrollo de obras públicas existente en otros países que tienen una similar carga tributaria.

Para lo que se pretende plasmar, este ensayo aborda la temática de lo que ha sido el desarrollo de las obras públicas en infraestructura y malla vial de la ciudad de Bogotá, desde un enfoque enunciativo proporcionando la información correspondiente a la evolución de vías y obras, de tal forma evidenciar como ha sido la gestión administrativa de las diferentes administraciones, específicamente en los últimos mandatos.

Adicionalmente se identificó la parte normativa, la cual delimita las acciones de toma de decisiones y gestión de las administraciones más no las confina para el cumplimiento de sus fines y competencia conllevando a la optimización de los recursos públicos y por ende el beneficio de la población en general.

Por último se aborda las diferentes opciones que tiene el Estado de ofrecer mejores alternativas en desarrollo de infraestructura mediante la participación del sector privado a través de la inversión de sus capitales y lo más importante obtener utilidades aunque esto se crea, solo hace parte de la empresa privada.

Teniendo en cuenta que la Constitución política de Colombia establece en su “*ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”, se denota que es responsabilidad del Estado velar por el cumplimiento de estos fines.

Así las cosas respecto de lo que corresponde al desarrollo del tema expuesto en la introducción, desde la propia Constitución se le atribuye funciones y competencias al Distrito Capital, funciones entre las cuales se desprende el prestar los servicios públicos que determine la ley, **construir las obras que demande el progreso local**, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. Lo anterior en concordancia con el art. 311 de la C.P.

Ahora bien, a nivel distrital y en armonía con la Constitución Política, mediante Ley 388 de 1997, específicamente en los artículos 1,2 y 3, faculta al Distrito Capital, la función pública del urbanismo, teniendo en cuenta que se debe “*Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios*”, así las cosas se busca un correcto uso del suelo velando por el interés general y no particular, para que sea la mayor cantidad de personas que resulten beneficiadas.

El concepto de acción urbanística se aclara en el art.8, numeral 9 de la Ley 388 de 1997, “*La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de*

*las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: Dirigir y realizar la ejecución de **obras de infraestructura para el transporte**, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes”.*

Hay que mencionar también que la acción urbanística es una función pública, que vista desde el aspecto general, la función pública es el resultado de las actividades que los servidores públicos deben cumplir de acuerdo a la Constitución y las leyes para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado. De esta manera, *“la función pública es equiparada con principios de “buena gobernanza”, en la medida en que implica que con el cumplimiento de dichas funciones se logren los objetivos para las cuales éstas fueron creadas”*. Naranjo, (2003).

Es decir, la función pública implica la ejecución de actividades que se ven reflejadas en bienes y/o servicios prestados o entregados a la comunidad. Entre los bienes y servicios se identifican las obras públicas, concepto que se explica cómo, aquel trabajo producido por el hombre en cabeza del Estado y del cual se desprende un fin social. *“Hay que mencionar además, que la obra pública se caracteriza por su finalidad, bien sea su destino al uso público o al aprovechamiento general”* (Jiménez, 2004).

Teniendo en cuenta la definición de obra pública, es importante aclarar que de esta debe *“obtenerse un uso común por los ciudadanos que lo requieran o el beneficio que proporcione su explotación o ejecución* (Jiménez ) Así las cosas existe diferencias entre el uso de lo público y el aprovechamiento general, quiere decir esto que existen obras que se destinan al provecho general pero no son utilizadas por todos los ciudadanos como aquellas obras destinadas a la defensa, por

otra parte se puede identificar aquellas obras que permiten a los ciudadanos tanto el uso como el aprovechamiento, como sucede en el caso de las vías, hospitales, entre otros.

Con respecto a lo público, refiere que necesariamente debe solventarse las diferentes obras con recursos públicos, recursos que son obtenidos a través de tributos, como impuestos o contribuciones y que implica en un momento de tiempo cargas económicas impositivas para los ciudadanos, los cuales se ven reflejados en pagos que deben hacer los ciudadanos de acuerdo a su capacidad económica o posesión de bienes y que luego, el Estado devuelve a la población como bienes y/o servicios y los cuales se identifican sin ánimo de lucro.

No obstante, debe tenerse claridad frente a las obras publicas respecto de su financiación, que quiere decir esto, a las obras que adelanta el Estado, en este caso el Distrito, debe asignársele un presupuesto destinado al mantenimiento de las mismas, mantenimiento que automáticamente recae sobre el Estado, el cual debe garantizar el uso continuo y beneficio de las obras realizadas.

Por lo anterior y como ya se había mencionado, la forma como el Estado debe financiarse para cumplir con los fines establecidos en la Constitución Política, es a través de tributos los cuales conforman los ingresos públicos, con la filosofía que todos ponen y se recaudan mediante entidades designadas para este fin. En el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Nacional, se menciona que todos los colombianos deben “contribuir al funcionamiento de los gastos e inversión del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”.

Así las cosas, la tributación en Colombia se enmarca en tres conceptos: Impuestos, Tasas y Contribuciones. “Los impuestos son dineros que pagan los particulares y por los que el Estado no se obliga a dar ninguna contraprestación” (DIAN, 2016) El objeto de los impuestos es principalmente atender las obligaciones públicas de inversión, no tienen destinación específica.

Respecto de las tasas, son aportes que se pagan al Estado por servicios que este presta, con una obligatoriedad baja que generalmente son de carácter voluntario, en otras palabras quien utilice o demande el bien o servicio es quien debe aportar. Por último encontramos las Contribuciones, tributo que se origina en la obtención de un beneficio particular de obras destinadas para el bienestar general y una de sus premisas es que son de destinación específica.

Las contribuciones se consideran tributos obligatorios aunque en menor medida que los impuestos. Un ejemplo de contribución es: la contribución por valorización, que se genera en la realización de obras públicas o de inversión social, efectuada por el Estado y que generan un mayor valor de los predios cercanos.

Ahora bien, entendido como se financia el Estado y las obras publicas que este debe adelantar y para comprender mejor el tema de este ensayo, es necesario hacer un recuento de cuál ha sido el desarrollo en la ciudad de Bogotá, en cuanto a la ejecución de obras públicas, teniendo en cuenta que para la segunda mitad del siglo XX, la capital empieza a desarrollarse en materia de vías, gran logro teniendo en cuenta que es una ciudad ubicada al interior del país.

La orientación del trazado urbano original permitió obtener una oferta ambiental, toda vez que la orientación de las calles sentido oriente-occidente teniendo en cuenta la dirección del sol, genero un mayor beneficio de luz directa en la mayor parte del día, aprovechamiento que se ha ido perdiendo por el crecimiento no controlado de la ciudad. Históricamente el trazado inicial de la ciudad fue claramente demarcado por linderos naturales desarrollándose sobre un terreno ligeramente inclinado entre los ríos San Francisco y San Agustín, recostada sobre los cerros que limitan por el oriente la sabana de Bogotá y tuvo como límite hacia el occidente, los terrenos anegadizos próximos al río del mismo nombre. (SDH, 2016)

Figura.1. Trazado Bogotá, 1539



Fuente: Secretaria Distrital de Hacienda

*“En este plano se observa el trazado de la ciudad para el año de 1539, la ciudad estaba confinada dentro de los ríos San Francisco y San Agustín hoy Avenida Jiménez y calle Sexta, a excepción de la plaza Santander que fue construida al costado norte de la ciudad, bajo estos límites la ciudad se contuvo por más de un siglo” (SDH.2016).* La ciudad creció muy poco durante los siglos XVII, XVIII Y XIX, el mayor crecimiento se seguía acentuando hacia el norte y hacia el sur, y con una menor intensidad hacia el occidente.

*Fue hasta comienzos del siglo XX que la ciudad empezó a crecer aceleradamente, para el año de 1947 se presenta un cambio dramático en el crecimiento urbano de la ciudad, la cual se disperso y comenzó a crecer de forma dividida pero con la misma tendencia, el crecimiento siguió siendo más intenso hacia el norte y hacia el sur. El occidente de la ciudad se vino a desarrollar hasta después de mitad de siglo, debido a ciertos acontecimientos, como fue la venida del Papa Pablo VI (para esta época se construyo la avenida de Las Américas), y la fundación del barrio Kennedy por el entonces presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy (SDH.2016).*

Figura.2





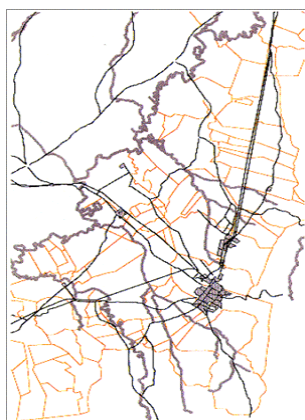
Fuente: Secretaría de Obras Públicas (plano N° 3),

Entre 1900 y 1930 la población de Bogotá se triplicó y su área urbanizada se multiplicó por ocho. Entre 1938 y 1999 la cantidad de población se multiplicó 19 veces, actualmente el Distrito Capital tiene un área total de 1.732 km<sup>2</sup> (173.200 ha), área rural de 122.256.000 (ha), área urbana: 38.430.000 (ha), suelo en expansión: 2.974 (ha).

El crecimiento del área urbana desde comienzo del siglo XX, se relaciona en la tabla N° 1.

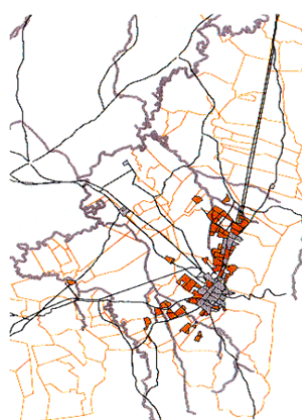
<b>Evolución del área urbana desarrollada en hectáreas</b>	
<b>Año</b>	<b>Área urbana (ha)</b>
1900	326
1938	2514
1958	8084
1964	7915
1973	13985
1985	24046
1996	29308
1999	30401

## Evolución Urbana de Bogotá



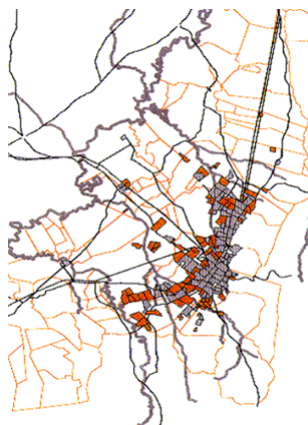
**Ocupación período 1538 – 1912**

Área: 892,3 ha  
Densidad 149 hab/ha  
Área incorporada por año 2,4 ha



**Ocupación período 1912 - 1939**

Área: 1.529,8 ha  
Densidad 156 hab/ha  
Área incorporada por año 76,5



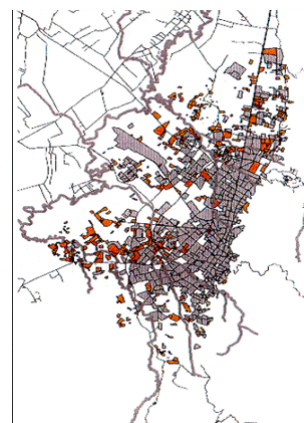
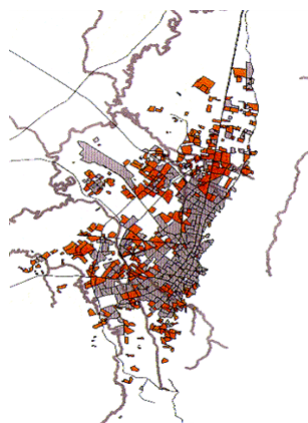
**Ocupación década 1940**

Área: 1.554,1 ha  
Densidad 222 hab/ha  
Área incorporada por año 155,4 ha



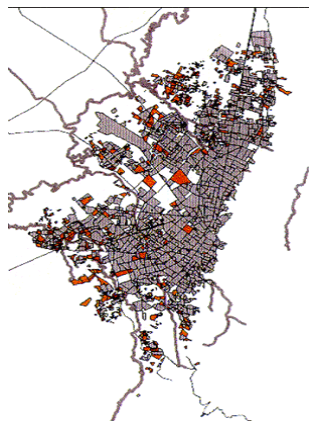
**Ocupación década 1950**

Área: 1.889,1 ha  
Densidad 157 hab/ha  
Área incorporada por año 188,9 ha



### **Ocupación década 1960**

Área: 3.142,9  
Densidad 250 hab/ha  
Área incorporada por año 314,3 ha

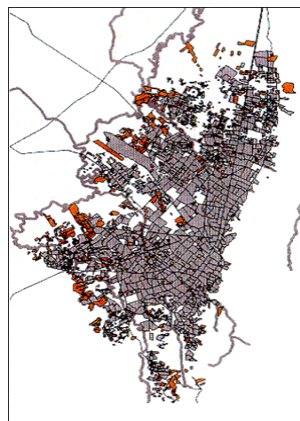


### **Ocupación década 1980**

Área: 2.648,5 ha  
Densidad 306 hab/ha  
Área incorporada por año 264,9 ha

### **Ocupación década 1970**

Área: 5.812,3 ha  
Densidad 206 hab/ha  
Área incorporada por año 581,2 ha



### **Ocupación década 1990**

Área: 3.528,3 ha  
Densidad 276 hab/ha  
Área incorporada por año 352,8 ha

Fuente: Secretaria Distrital de Planeación-Instituto de Estudios Urbanos

Como resultado de la urbanización no controlada, se desprende el hecho de requerir una mayor y mejor malla vial lo cual se ve reflejado en la ejecución de obras públicas. Obras que actualmente se encuentran a cargo de ejecutar por el Instituto de Desarrollo urbano-IDU, previo planteamiento intervención y revisión de entidades como la Alcaldía, planeación Distrital, Concejo de Bogotá y demás entidades que tengan la competencia sobre el tema.

Es importante aclarar que la primera entidad en estar a cargo del desarrollo de la malla vial y ejecución de obras públicas, fue la Secretaria de Obras Publicas, entidad creada en el año de 1922 mediante Acuerdo 40 del mismo año, inicialmente con el objetivo de elaborar los planes y presupuestos de obras y estudios técnicos para la construcción del tranvía, el acueducto y el cementerio. Más adelante se le asignan funciones, “*tales como elaborar planos generales de conservación y construcción de vías, parques, puentes y en general obras de beneficio de la*

*comunidad, así como mantener al día el inventario físico de los inmuebles del Distrito”*  
(Contraloría de Bogotá-2001)

No obstante, en la administración del alcalde Antanas Mockus, para el año de 1996 mediante Decreto 668 del mismo año, principia la liquidación de la SOP y fusión de tareas con el IDU, empezando asumir este último todo lo correspondiente a la liquidada Secretaria.

El Instituto de Desarrollo Urbano, es un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y domicilio en Bogotá D.C. Fue creado mediante el Acuerdo 19 de 1972 del Concejo de Bogotá D.C. y destinado a ejecutar obras viales y de espacio público para el Desarrollo Urbano de la capital.

El Concejo de Bogotá Mediante el Acuerdo 7 de 1987 y también llamado Estatuto de Valorización para Bogotá, y modificado por el Acuerdo 24 de 1992, facultó al IDU para el cálculo, liquidación y distribución de la contribución de valorización por obras ordenadas por este sistema, que se construyan directamente por el Instituto o, mediante contratación, por otras entidades de derecho público del orden distrital, o por medio de inversión concertada entre cualquiera de esas entidades y el sector privado. La asignación y cobro de la contribución de valorización será de competencia exclusiva del IDU.

**Pero que es la contribución de valorización?** La contribución de valorización es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de las obras. Por plan o conjunto de obras, se entiende aquel que se integra con cualquier clase de obra que por su ubicación, conveniencia de ejecución y posibilidades de utilización complementan los tratamientos de desarrollo, rehabilitación o redesarrollo. (Acuerdo 7 de 1987, art. 1)

Acorde con el Estatuto de Valorización de Bogotá, el IDU en conjunto con las demás entidades distritales y competentes en materia de obras públicas, deben presentar un plan de obras al Concejo de Bogotá, dentro del primer trimestre de cada plan cuatrienal que de acuerdo al juicio de las entidades, es el que debe adelantarse. Así las cosas, el plan propuesto deberá contener la sustentación técnica, económica, financiera y la viabilidad administrativa de cada una de las obras que contemple el efecto ambiental y social del mismo, donde adicionalmente se analizará si el beneficio que de ello se deriva es general a toda la ciudad, meramente local o mixto.

Hay que mencionar además que el Acuerdo 7 de 1987, antes de promulgarse la Constitución de 1991, contemplo la participación de los ciudadanos, en el sentido que permite a los propietarios y poseedores de los inmuebles comprendidos en la zona de influencia provisional de una obra, plan o conjunto de obras, por los cuales ha de exigirse la contribución de Valorización, ser citados por el IDU para que elijan sus representantes, quienes participarán en el proceso de la zona de influencia, en la elaboración de los presupuestos o cuadro de valores, en la determinación del costo de la obra, la distribución de la contribución, en la vigilancia de la inversión de los fondos destinados a la misma y en la liquidación, determinación y entrega de la obra.

Del conjunto de obras adelantado por el IDU se destacan a partir del Acuerdo 23 de 1995, el sector intervenido del salitre. Mediante Acuerdo 25 de 1995 se incluyó un conjunto de obras viales correspondientes al Plan de Desarrollo "Formar Ciudad", obras que beneficiaron a la Av. Ciudad de Cali, Av. Boyacá, Av. Ciudad de quito, Eje ambiental Av. Jiménez y autopista norte, de este conjunto de obras puede afirmarse que se adelanto con eficiencia por parte del Distrito, toda vez que en su mayoría fueron ejecutadas.

Para el año de 2005, el Concejo de Bogotá autoriza adelantar un conjunto de obras mediante el Acuerdo 180, el cual inicialmente contemplo, el mayor conjunto de obras adelantadas en la ciudad de Bogotá, obras que sumaban alrededor de doscientas diez (210) intervenciones y que por su complejidad y extensión se vio la necesidad de asignarlas en grupos para un mayor control y eficacia, de tal forma que se agruparon en cuatro fases adelantar.

De este conjunto de obras solo prospero las correspondientes de la fase 1, para un total de 43 obras, sin embargo la fase dos del acuerdo 180 de 2005 fue adelantada en cuanto a estudios, diseños y recaudo, luego el Concejo de Bogotá mediante Acuerdo 523 de 2013 modifica el Acuerdo 180 de 2005, estableciendo que quedaría derogado y el deber de realizar un cruce de cuentas y/o devolver aquellos dineros recaudados en virtud del mismo.

Así las cosas, por decisión de la citada corporación distrital se debe modificar el conjunto de obras y con los dineros recaudados entrar a realizar un cruce de cuentas de los ciudadanos que tenían alguna deuda por concepto de obras o de lo contrario iniciar la devolución de los dineros, situación que implica un gasto administrativo para el IDU, toda vez que de esta decisión se desprende un volúmen de actividades, cuyos costos debe asumir la administración distrital. Por otra parte esta situación permitió evidenciar que desde la gestión adelantada, la parte positiva es que permitió a la administración distrital recuperar dineros por concepto de cartera.

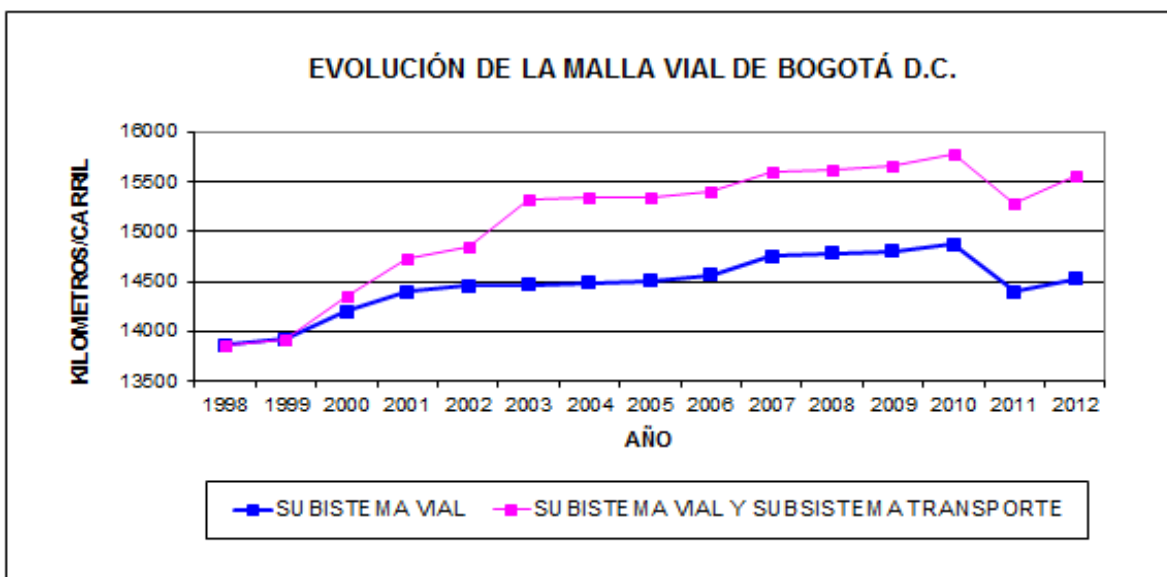
De cara a la competencia y funciones del IDU, adicionalmente la entidad se ha encargado de actualizar y adelantar un inventario correspondiente al estado de la malla vial en Bogotá, y la evolución de las mismas durante los últimos catorce años. Por lo anterior, el IDU tiene la

información del inventario de la malla vial de la ciudad, georreferenciada y estructurada a nivel de cada uno de los elementos que componen la sección transversal del segmento vial (andenes, ciclorrutas, calzadas, separadores, sardine).

“Es así como entre los años 2010 y 2011, el IDU ejecutó el contrato de consultoría 086 de 2009, cuyo objeto consistió en realizar la actualización del inventario y diagnóstico de la malla vial arterial, en Bogotá D.C., incluyendo las ciclorutas asociadas”, (IDU, 2012). El producto del contrato fue el ajuste de 7233 segmentos viales que tienen asociadas 15486 calzadas, 8394 andenes y 3084 separadores los cuales sufrieron cambios en posición y forma, actualizando la geometría que es utilizada para el cálculo de las estadísticas de malla vial publicadas por el IDU.

En las graficas siguientes se puede observar como ha sido la evolución en la extensión de la malla vial de Bogotá entre los años de 1998 y 2012, fecha en la cual se adelanto el último inventario vial.

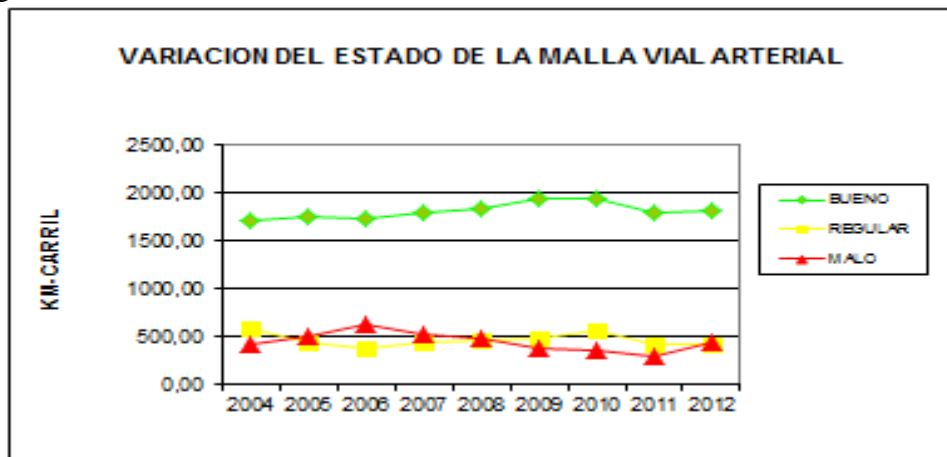
Figura 4.



Fuente: Base de Datos del Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial - IDU - Diciembre de 2012.

En las gráficas siguientes, se presenta la evolución del estado de la malla vial desde el año 2004 hasta el año 2012, discriminado de acuerdo al tipo de malla vial.

Figura 5.



Fuente: Base de Datos del Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial - IDU - Diciembre de 2012.

Es necesario aclarar que las cifras que se manejan en el consolidado de las estadísticas corresponden a un ejercicio de deterioro del sistema de la malla vial en general, debido a los costos asociados a la realización de un diagnóstico permanente y/o por año, razón por la cual, es indispensable recurrir a fuentes de información como: el deterioro (a través de fórmulas), intervenciones reportadas a través de contratos y convenios ejecutados por las entidades competentes en la ejecución del sistema de la malla vial, así como los recorridos que se llevan a cabo para la priorización de los diferentes programas de mantenimiento y construcción que realiza el IDU a través de sus áreas ejecutoras. (IDU, 2012)



El IDU con el propósito de mantener actualizada la información contenida en la base de datos, tiene previsto continuar con el ajuste cartográfico, lo que indica que nuevamente se presentaran cambios a futuro en los datos de inventario de la malla vial.

De cara a los fines que debe cumplir el Estado y con base en lo anteriormente expuesto se puede inferir que se tiene claro lo que debe hacerse por parte de este y cuáles son los mecanismos para su financiación, verdaderamente lo que no se tiene claro, es la proporción en que el Estado devuelve los ingresos públicos en obras, y si lo verdaderamente destinado para este fin se invierte en su totalidad. Si bien es cierto se han adelantado diversas obras que específicamente a nivel distrital han llamado la atención unas por los tiempos tan extensos para ser concluidas, otras por los malos manejos que por parte del Distrito se ha dado en la ejecución de las mismas y en sus fuentes de financiación, también obras que se han culminado y por último son varias que no se han concluido o presentan fallas en corto tiempo.

El porcentaje de desarrollo en el Distrito respecto de obras públicas en las dos últimas décadas no ha sido el mejor, ya que teniendo en cuenta el aumento de la población en la capital y el uso desmedido de vehículos y faltas de vías, estos dos parámetros no son proporcionales respecto uno de otro, no puede atribuírsele la poca ejecución o gestión a una sola administración ya que si en algún mandato se comienza una obra de gran impacto debe existir una consecución de la misma garantizando su culminación lo cual se verá reflejado en el bienestar en sus ciudadanos .

Al respecto, diferentes miembros de la Cámara Colombiana de la Infraestructura se han pronunciado e identificaron y analizaron varios factores que a su parecer afectan el buen desarrollo de las obras. Entre ellos relacionan la insuficiencia y mala planeación de los estudios y diseños del conjunto de obras, concepto que además es aceptado por entes de control de Bogotá y

ciudadanos del común conocedores del tema, lo que implica que la base de todo proyecto de obra pública serán sus estudios y diseños, requisito mínimo para adelantar contratación de las obras civiles.

Lo anterior implica que, si la información no es completa para cuando se adelante un contrato estatal, existirán vacíos jurídicos, lo que abre la oportunidad a los contratistas para incumplimientos, alegaciones y reclamaciones, toda vez que la entidad no está protegida para hacer exigible las obligaciones pactadas. Adicionalmente, se le atribuye a la administración de turno desde hace más de doce años, falta de planeación de la infraestructura, deficiencia en la elaboración de los presupuestos para las obras públicas, ausencia de coordinación interinstitucional, distorsión de las labores de Interventoría y malversación de recursos públicos.

Respecto de estas actuaciones los ciudadanos expresan su descontento, más aún cuando no evidencias por parte de los entes de control ninguna corrección al respecto o por el contrario demoras en los procesos adelantar frente a situaciones que son detectadas, las cuales reflejan aquellas conductas que van en contravía del interés y beneficio general, conductas que son producidas por servidores públicos en conjunto con el sector privado o personas naturales.

La ciudad y sus habitantes expresan descontento frente aquellas obras que se adelantan, toda vez que mas allá de ser un beneficio se convierte en un dolor de cabeza, pues por parte de la administración distrital parece han agotado todas las ideas para mejorar la movilidad, un argumento por parte de esta es el surgimiento de imprevistos en la ejecución de las obras, no deberían estar estos incluidos en los estudios y diseños de las mismas?

Adicionalmente, los ciudadanos manifiestan la inquietud del por qué no se adelantan los trabajos de obra en horas de la noche para que no se vea afectada la movilidad de la ciudad, son varias las razones que impiden al IDU hacer obras en horas de la noche. “La generación de ruido y la imposibilidad de realizar maniobras que requieren de la luz del día. Por ejemplo, las obras de mantenimiento en malla vial local generan traumatismos graves en el horario de descanso de las personas pues los segmentos viales que se intervienen” (Concejo de Bogotá, 2016) son, en su mayoría, accesos a barrios en los cuales el espacio público es reducido y se encuentran predios en su mayoría residenciales lo cual generaría un impacto negativo para la comunidad.

Se ha evidenciado que en los últimos diez años, las administraciones han podido recaudar el dinero para llevar a cabo las obras, dineros que al ser recaudados por las entidades que tienen la competencia para adelantar las obras, no se han ejecutado dentro del límite de tiempo establecido por la misma normatividad para adelantar la construcción de las mismas, pero lo que se ha observado es que las entidades después de transcurrido el tiempo establecido, dos años, no ejecutan las obras por el contrario deben incurrir en gastos administrativos originados por la devolución de los dineros ya recaudados lo cual genera desconcierto e incertidumbre en los contribuyentes.

Al respecto el autor de un nuevo concepto de infraestructura, Francisco Jiménez de Cisneros, bajo un concepto general expone que la titularidad de lo público y uso del mismo es una situación perjudicial para el Estado, toda vez que esto implica un uso gratuito, define que los bienes públicos como vías, carreteras entre otros, si bien es cierto inicialmente se financian con ingreso público estos deben generar una rentabilidad económica, pero por el contrario estos bienes o servicios deben soportar su mantenimiento derivado del presupuesto distrital.

Bajo ese trazado y teniendo conocimiento de cómo se financian las obras públicas, a nivel mundial se ha planteado una evolución en el manejo de lo público ya que los Estados manifiestan no contar con el suficiente recurso público para adelantar obras, y es así como se está considerando la ejecución y explotación de las mismas como una actividad económica, actividad que puede adelantar el sector privado por el carácter rentable que de este se desprende e idea que está planteada desde el mismo plan de desarrollo 2016-2020 “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS” , como parte de uno de los pilares denominado Democracia Urbana, en el cual se propone financiar la construcción de grandes obras mediante alianzas público privadas.

La idea de Jiménez De Cisneros, el cual abre el camino para la participación privada en obras públicas, aduciendo que no se pierde el carácter de público solo por el hecho que sean adelantadas por el privado, toda vez que el fin no cambia, quiere decir esto que la finalidad es el uso y otra cosa es como se llevan a cabo o financian las obras. Estas obras no pierden la particularidad de pertenecer al Estado y lo que de ello de deriva.

Se plantea entonces dos opciones, la primera es acoger una de las posibilidades establecidas en el Estatuto de Valorización, **Artículo 89º.- Imposición**. La contribución de valorización se puede imponer y hacer efectiva, **antes** de iniciar la obra o conjunto de obras, **en el curso** de su ejecución, o una vez **concluidas**, como se ha podido observar la primera opción de las tres expuestas no ha demostrado ser la mejor opción, valdría la pena contemplar las demás opciones pero surge la pregunta, inicialmente como se financiaría las obras garantizando su puesta en marcha y viabilidad.

La segunda opción como ya se expuso es optar por alianzas público privadas o como se conocen actualmente APP, donde el Estado invita al sector privado a participar en el desarrollo de las

diferentes obras públicas, garantizando una participación inicial del 35% de los recursos para la puesta en marcha de las obras y donde las privadas aportaran no solo el restante 65% de los recursos, sino que además la experiencia e infraestructura que poseen y los gastos administrativos que se demanden, con una contraprestación en la explotación de las obras por un tiempo establecido.

Partiendo del plan de desarrollo del actual mandatario de Bogotá, se planea la construcción mediante APP, de las grandes obras como la primera línea de Metro, la Avenida Longitudinal de Occidente, la Calle 63 hasta Funza, la continuación de la Carrera 10 hacia el sur mediante un túnel hasta Molinos y la reubicación de Corabastos y las cárceles Modelo y Buen Pastor.

## Conclusiones

Al analizar las situaciones expuestas, puede llegar a inferirse que en un gran porcentaje son malas decisiones tomadas por los funcionarios de turno o podría decirse temor para ejecutar los presupuestos de obra, intereses políticos, no ejercer una correcta fiscalización de los recursos por parte de las entidades que tienen la competencia o las veedurías a cargo de la ciudadanía, la causa no es clara pero si es correcto afirmar que todos tanto Estado como ciudadanos tienen responsabilidad en esta situación.

Así las cosas, debe entenderse que el Estado tendrá que buscar nuevas alternativas como la participación de lo privado en el desarrollo de las obras públicas, toda vez que este sector siempre tiende a la búsqueda del mejor y mayor aprovechamiento de los recursos de tal forma que le permita al Estado cumplir con sus fines, el de suministrar bienes y servicios a los ciudadanos y no desgastarse en la gestión, lo cual puede permitir disminuir gastos innecesarios y buscar se lleve a cabo el desarrollo de infraestructura en la ciudad.

Por otra parte debe revisarse el plan de ordenamiento de la ciudad por parte de la administración actual y las respectivas corporaciones, ya que el crecimiento desmedido y desordenado de la ciudad hace que las diferentes vías existentes no sean suficientes para los habitantes del Distrito, donde necesariamente deben buscarse terrenos sean suelos, subsuelos o vía aérea para desarrollar mega obras de infraestructura logrando mejorar la movilidad y por ende la calidad de vida de sus ciudadanos.

## Lista de referencias

Naranjo, Vladimiro, (2003). Gestión pública y derecho administrativo

Jiménez de Cisneros, Francisco, (2004). Hacia un nuevo concepto de infraestructura pública/obra pública desligado del dominio público

<http://institutodeestudiosurbanos.info/endatos/0100/0140/graficas/01412>

Presupuesto, (2001) Secretaria Obras Públicas/contenido/informes/Obligatorios  
<http://www.contraloriabogota.gov.co>

10 instrumentos de gestión de información, (2016), Índice de Información Clasificada y Reservada, <http://concejodebogota.gov.co>

La falta de la planeación contrato estatal de obra. Revista digital. Universidad Externado de Colombia. <http://revistas.ueexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087>

Cámara colombiana de la infraestructura, (2010), Factores que afectan el buen desarrollo de las obras en el país. <http://www.infraestructura.org.co>

Acuerdo 25 de 1995

Estatuto de valorización de Bogotá- Acuerdo 7 de 1987

Constitución Política de 1991.

Ley 388 de 1997

Acuerdo 180 de 2007. Acuerdos Modificatorios

## Lista de tablas

Tabla 1. Evolución área urbana.....	10
-------------------------------------	----



## Lista de figuras

Figura 1. Trazado de Bogotá -1539.....	9
Figura 2. Urbanismo de Bogotá -1947.....	10
Figura 3. Evolución urbana de Bogotá.....	11-12
Figura 4. Evolución malla vial Bogotá.....	17
Figura 5. Variación estado malla vial.....	18