

RECONOCIMIENTO DE LOS FUNDAMENTOS JURIDICOS QUE DETIENEN LA
CONSTRUCCIÓN DE LA TRONCAL DE LOS ANDES



AUTOR

LILIAM BRIGITTE SALAZAR AMIN

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

ABOGADA

Director:

SONIA NIETO

CORREO: U0602085 @unimilitar.edu.co

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DERECHO 2021

RESUMEN

El presente ensayo tiene como objeto principal reconocer las causas por las cuales el tribunal de Cundinamarca decide suspender la licencia de construcción de la obra de la troncal de los andes y analizar brevemente el origen y la trascendencia social de este acto, mostrando el origen de la necesidad de crear esta vía y la situación actual, verificar el principio de planeación, teniendo en cuenta que ha avanzado más del 50 %, que hay una millonaria inversión y una necesidad común palpable y creciente de la culminación de esta construcción, sin olvidar la importancia de los recursos naturales y las obligaciones de la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA – en avalar el desarrollo de este tipo de obras.

Este es un ensayo critico investigativo que busca recolectar información importante para analizar y concluir por medios argumentativos el tema objeto de investigación, se desprende de la actuación judicial del tribunal, analizar que está fallando en la cadena natural de la contratación de este tipo de obras, y como las entidades estatales encargadas de hacer vigilancia y control son insuficientes para mitigar este malgasto de recursos y de tiempo, vulnerando principios de la contratación y derechos fundamentales de la sociedad.

Realizando la presente investigación encontramos una evidente vulneración de derechos, por cuanto las entidades no siguieron los mandatos legales dados por los principios de la contratación estatal en el marco legal de nuestro país, dando incertidumbre en la continuidad de la obra, vulnerando derechos civiles, sociales, y patrimoniales de nuestra comunidad.

Palabras clave: Principios fundamentales, contratación estatal, Vigilancia y control, Derechos patrimoniales, Derechos sociales, Principio de planeación.

ABSTRACT

The main purpose of this essay is to recognize the reasons why the court of Cundinamarca decides to suspend the construction license for the (Troncal de los Andes) trunk road and briefly analyze the origin and social significance of this act, showing the origin of the need to create this road and the current situation, verify the planning principle, taking into account that it has advanced more than 50%, that there is a millionaire investment and a palpable and growing common need for the completion of this construction, without forgetting the importance of natural resources and the obligations of the NATIONAL AUTHORITY OF ENVIRONMENTAL LICENSES - ANLA - in endorsing the development of this type of works.

This is a critical investigative essay that seeks to collect important information to analyze and conclude by argumentative means the subject under investigation, it follows from the judicial action of the court, analyze what is failing in the natural chain of contracting this type of works, and how the state entities in charge of surveillance and control are insufficient to mitigate this waste of resources and time, violating the principles of contracting and fundamental rights of society.

Carrying out this investigation, we found an evident violation of rights, because the entities did not follow the legal mandates given by the principles of state contracting in the legal framework of our country, giving uncertainty in the continuity of the work, violating civil, social, assets of our community.

Keywords: Fundamental principles, state contracting, Surveillance and control, Patrimonial rights, social rights, Planning principle.

INTRODUCCIÓN

La troncal de los andes es una obra que está planeada desde hace más de 20 años, plasmada dentro del POT Plan de ordenamiento territorial, acuerdo 17 del 14 de junio del 2000 del municipio de Chía, Cundinamarca, documento Vigente a la fecha, allí se plasma *La Troncal del Peaje*, Hoy reconocida como La troncal de los andes con un objetivo claro de descongestionar de manera eficaz el tránsito vehicular del municipio de Chía, buscando disminuir el tiempo que día a día va aumentando por el inminente crecimiento poblacional y el paso obligado de tráfico pesado de diferentes tipos de mercancía a través del casco urbano del municipio. El paso por Chía se ha convertido en un momento caótico el cual necesita de manera urgente un medio de descongestión vial efectivo, “La obra tendrá aproximadamente 3,4 kilómetros de vía en doble calzada, con un separador central y dos puentes vehiculares de 100 metros sobre el río Bogotá, también mejorará la conectividad de los municipios aledaños como Cajicá, Tabio, Tenjo, Cota, Briceño, Tocancipá, Tunja, Zipaquirá, Sopó y Guasca.”¹(Mintransporte,2019)

El cuestionamiento mas importante esta al reconocer la viabilidad de la obra y si esta tendrá o no beneficios para la comunidad, dentro de esta controversia encontramos empresas privadas con un gran capital que son pieza fundamental para el detenimiento de la obra, el 39% de los predios requeridos para la ejecución no han sido adquiridos por el municipio, hay un evidente conflicto de intereses en donde se pone sobre la mesa la viabilidad, la utilidad y la legalidad de los

¹ Artículo publicado por el Ministerio de Transporte en su pagina principal <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/7236/gobierno-nacional-inicia-la-construccion-de-la-variante-de-chia-que-mejorara-el-acceso-vial-al-norte-bogota/> Fecha de publicación 10/03/2019

procedimientos, evidentemente hay un punto débil en el origen de la contratación que desato la acción judicial de la personería municipal de Chía, situación que motivo la decisión del tribunal para detener la obra, hay mucho dinero en juego y demarca otra obra inconclusa en nuestro país, ¿En dónde están los veedores de las entidades estatales verificando la efectividad de los procedimientos dentro la construcción de obras públicas?

Hay información muy importante que se debe analizar y en adelante se revisará la importancia del principio de planeación, la prevalencia de derechos y la situación que hoy pone en tela de juicio el comportamiento de la municipalidad, de las entidades públicas inmersas, al igual que la capacidad de las entidades encargadas de vigilar y controlar la ejecución de obras de esta complejidad, la trascendencia de aquellas decisiones que dieron inicio a la construcción, pero hoy dejan una obra detenida con respuestas variables que no dan seguridad de una pronta entrega.

PREGUNTA PROBLEMA

¿Qué afectaciones al principio de planeación se presentaron en el proceso de construcción de la troncal de los andes y cuáles son las consecuencias de la decisión de suspensión de la Licencia ambiental de la obra por parte del tribunal administrativo de Cundinamarca en aspectos sociales, patrimoniales y contractuales?

OBJETIVO GENERAL

Determinar que situaciones jurídicas en materia contractual emanan de la decisión del tribunal administrativo de Cundinamarca de suspender la ejecución del contrato **APP- IP No. 001 de 2017** de la construcción troncal de los andes y las inminentes afectaciones de la misma en las necesidades sociales, patrimoniales y contractuales.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Contextualizar el surgimiento de la necesidad y la importancia de la construcción de la obra establecida en los estudios previos del proceso de contratación
2. Identificar cuáles fueron los motivos en materia contractual de la decisión judicial que suspendió la obra en el Proceso 2500023410002020007200 del Tribunal Superior de Cundinamarca, Sección Primera Mixta-Oral, Bogotá
3. Determinar las afectaciones patrimoniales, sociales y contractuales provocados por la suspensión de la obra al municipio de Chía.
4. Establecer las posibles fallas en la etapa de planeación de la estructuración del contrato bajo la APP- IP No. 001 de 2017 de la construcción de la troncal de los andes.

DISCUSIÓN

Para comenzar es fundamental que nos ubiquemos espacialmente en el municipio de Chía, Cundinamarca, una ciudad pequeña 10 Km al norte de la ciudad capital, con un número de habitantes que asciende a los 129.613 “ Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dané), en su último censo 2019 ”. Con este crecimiento poblacional se han evidenciado un gran número de necesidades naturales que se encaminan en la búsqueda del beneficio del municipio; hablando de municipio no solo como una entidad territorial administrativa, sino también como un conglomerado de conceptos en el que se incluye de manera tácita a la población civil y todas sus adherencias naturales, estas necesidades se reconocen desde la organización estatal y está reglamentado por La Ley 388 de 1997.

ARTÍCULO 9º.- *Plan de Ordenamiento Territorial. (...) Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán (POT)*

Encontramos como objetivo del POT del Municipio de Chía, Optimizar progresivamente la ocupación y uso del territorio con criterios de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, productividad, competitividad y sostenibilidad.

Dentro de este fundamental documento que como lo dice su definición tal vez utópica, se busca optimizar progresivamente la ocupación y uso del territorio, vemos que se desvanece cuando se interponen conflictos más complejos que no

promueven el desarrollo correcto de los POT de los Municipios de nuestro país, por cuanto analizamos que el cumplimiento de este está basado en principios fundamentales de la sociedad, tal y como lo es el bien común, por cuanto en el POT se busca determinar las necesidades futuras de una población, basándose en datos reales de la capacidad financiera, de la ocupación territorial y el crecimiento poblacional, además del impacto que genera en el ambiente, por esto se va previendo que acciones tomar para lograr una ejecución eficaz, para que el crecimiento sea constante y organizado, velando por la eficiencia del servicio y el beneficio colectivo, Allí encontramos tal vez uno de los conflictos y contradicciones predominantes dentro de la ejecución de los fines de la Contratación Estatal.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, la contratación estatal tiene como fin, *“la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”*. (Consejo de Estado, 2011)

Bien es cierto que son múltiples los factores que decrecen las capacidades del estado, Estado como entidad y no como el personal delegado para la ejecución de sus fines, en nuestro país el mayor problema que desencadena grandes conflictos es la Cultura, una cultura que viene con tintes de corrupción, que en mi percepción la prevención y reparación viene en la creación de académicos con responsabilidad social, preparados para el mundo, que pueda desempeñar labores que enorgullezcan a nuestro país, no es un secreto que la academia guía, y un buen académico diferenciará y conocerá la ley, ejecutará acciones encaminadas a protegerla y vivir bien en sociedad.

Si pensamos en un análisis realista de las necesidades sociales de una forma específica y un plan de acción concreto basado en la realidad, se esperaría que la ejecución de obras estatales fuera eficaz, una buena planeación dentro de la contratación estatal enmarca fundamentos esenciales para las etapas Pre-contractuales, Contractuales y Post-contractuales

“El principio de planeación tiene fundamento y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, e implica que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal, cuyo trasunto está en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y en la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. De ahí que, según la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, la ausencia de dicho principio ataca directamente la esencia misma del interés público, generando consecuencias nefastas no solo para el logro del objeto contractual, sino también para el interés general y para el patrimonio público” (Consejo de Estado,, 2015)

Es por esto que la organización descentralizada de nuestro país, reconoce la capacidad cognitiva de especialistas frente a temas esenciales dentro de la contratación, y delega actividades concretas para el desarrollo y ejecución del principio de planeación a entidades con obligaciones específicas, como por ejemplo

la Agencia Nacional de Licencias Ambientales ANLA², En entidades como esta se ha puesto el desarrollo del país velando por la seguridad ambiental.

Con la delegación de funciones a este tipo de entidades se pretende una ejecución especializada de actividades esenciales con unas obligaciones expresas, con las que se busca disminuir al máximo el margen de error y velar por la seguridad de derechos que en el paso del tiempo se han visto gravemente vulnerados y que tienen trascendencia generacional, modificando y afectando el desarrollo de nuestra sociedad, el cuidado al medio ambiente es fundamental, al igual que la creación de vías, ambas deben ser realizadas para garantizar el desarrollo y la protección de derechos, sin olvidar que deben realizarse de manera mancomunada la protección y la construcción, de lo contrario no existiría un futuro favorable, teniendo en cuenta que no podrá existir una obra que afecte el medio ambiente sin contar con un estudio de afectación y un plan de manejo ambiental.

hoy en día previo a la apertura de un proceso de licitación o la firma del contrato en caso de que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones según corresponda (Artículo 84, ley 1474 de 2011), también se debe tener en cuenta lo expuesto en el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015³, donde se

² [Artículo 2, Decreto 3573](#) "La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del País."

³ Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, todo lo relativo a la planeación del proceso de contratación, se encuentra regulado en la Parte 2 (Reglamentaciones), Título 1 (Contratación Estatal), Capítulo 1 (Sistema de compras y contratación pública),

precisa todo lo relacionado con el principio de planeación del proceso de contratación, allí se refiere información que dirige este procedimiento, con el fin de disminuir la trasgresión de este principio, previniendo deficiencias en la ejecución y evitando sobrecostos y el detrimento patrimonial para la entidad estatal contratante y demás afectaciones en la prestación del servicio.

Frente a el caso en concreto vemos como la necesidad y la obligación de la construcción de la vía troncal de los andes, la cual estaba planeada desde el POT Acuerdo 100 de 2000, requería ejecutarse y que las entidades como El Instituto Nacional de Vías -INVIAS- Entidad del orden nacional, adscrita al Ministerio de Transporte, encargada de ejecutar políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de infraestructura de transporte carretero, férreo, fluvial y marítimo, de acuerdo con los lineamientos dados por el Gobierno Nacional, para solucionar necesidades de conectividad, transpirabilidad y movilidad de los usuarios, con tecnología sostenible y un talento humano calificado, íntegro, visionario y comprometido, contribuyendo a la competitividad y modernización de la infraestructura del país. (INVIAS, Misión, 2020)

INVIAS reconoció la necesidad de la construcción, avaló y promovió la ejecución de la obra de la Unidad Funcional 3 (Troncal de los Andes) del Contrato de Concesión bajo el esquema de APP-IP No. 001 de 2017, en cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales, la sociedad adelantó los permisos ambientales de

Sección 2 (Estructura y documentos del proceso de contratación), Subsección 1 (Planeación), desde el artículo 2.2.1.1.2.1.1, hasta el artículo 2.2.1.1.2.1.5, en donde se hace alusión a los estudios y documentos previos como soporte básico para la elaboración del proyecto de pliegos, del pliego de condiciones y del contrato,

conformidad con lo establecido en los artículos 2.2.2.3.3.1; 2.2.2.3.3.2; 2.2.2.3.3.3 y 2.2.2.3.3.4 del Decreto 1076 de 2015.

Es allí cuando analizamos que “La Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, tiene por objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada - APP, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional” (ANI, 2021)

Cuando la ANI anuncia la construcción de la obra y se contaba con el 40 % de los lotes necesarios para la ejecución, los cuales eran 3 de 33 lotes, a pesar de la preocupación frente a no tener culminada la gestión predial requerida, La administración municipal de 2016-2019 se basó en el contrato donde se estipulaba que con el 40 % de los predios la concesión podría iniciar la construcción, era inminente, en ese momento la necesidad, era palpable igual que ahora, la cantidad de tráfico que pasa por el casco urbano del municipio deprecia muchos aspectos del mismo, los trancones son interminables y cada día aumentan más, era una forma real de solucionar los problemas de circulación del municipio, “Aparentemente” sin embargo se permitió que desde el inicio existiera falencias y NO se actuara con rigurosidad, sin prever, Ni verificar, actuando con negligencia frente a la ejecución de esta obra, esto nos dirige a revisar el origen y su finalidad, hace 24 años se dijo que en “En el mediano y largo plazo: Plan de diseño,

adquisición de predios y construcción de la vía troncal a la Autopista” hoy una obra inconclusa.

El veintisiete (27) de noviembre de 2018 bajo la Resolución No. 02189 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA otorga licencia ambiental a la Sociedad ACCESSOS NORTE DE BOGOTÁ S.A.S., La licencia ambiental resulta de vital importancia, para la ejecución de obras de manera sana y efectiva, teniendo en cuenta que se realiza el estudio de la afectación ambiental que puede tener el desarrollo del Proyecto identificando Ecosistemas, cuerpos de agua, fauna y flora entre muchas características más dentro del espacio destinado para la construcción, determina el impacto ambiental de la obra y a su vez actividades de restablecimiento y recuperación de las inminentes afectaciones, esto se encuentra plasmado en el decreto 2041 de 2014. *El acto administrativo por el cual se otorga una autorización o licencia ambiental se encuentra condicionado al establecer el cumplimiento de unas obligaciones al titular de esta, como formas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos e impactos ambientales del proyecto. Igualmente, es un acto discrecional que para emitirse debe atender a la valoración de los fundamentos planteados por el solicitante y a la verificación de los mismos por parte de la autoridad ambiental, que puede negarla en el sentido de encontrar posibles afectaciones graves al medio ambiente.*⁴

Dentro de la citada Licencia ambiental se puede identificar que como base para la misma se tuvieron en cuenta los conceptos técnicos especializados de las

(RODRÍGUEZ Gloria, HENAO Álvaro y GÓMEZ Andres. “Autorizaciones Ambientales – Licencias, permisos y concesiones en la realidad colombiana.” Legis – Universidad del Rosario Primera Edición 2020. , 2020)

empresas, Consultoría y Medio Ambiente S.A. que es una compañía de prestación de servicios de Consultoría e Ingeniería en las áreas de seguridad Industrial, Salud Ocupacional, Medio Ambiente y Gestión Social. Empresa con una promesa básica de excelencia y experiencia en el mercado desde 1999, de igual forma que el Laboratorio Ambientiq Ingenieros SAS que es una compañía con más de 25 años de experiencia en el mercado prestando servicios ambientales a todos los sectores de la industria en el área de consultoría, estudios, diagnósticos, evaluaciones, monitoreos y análisis de laboratorio, según la información encontrada en su sitio Web.

También encontramos la Resolución 1976 del 19 de octubre de 2018, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la cual se otorga el levantamiento parcial de veda nacional de las especies de flora silvestre que serán intervenidas con ocasión del proyecto “Construcción Troncal de Los Andes”

Esto es parte de la gestión realizada para que se comenzaran a cumplir con los principios de la contratación, situación que provoco el otorgamiento de la licencia ambiental por parte de la ANLA.

En la Sentencia de Tutela 733 de 2017⁵ se citan los siguiente literales de fundamental importancia.

d) La licencia ambiental no es un simple requisito formal que deba cumplirse para llevar a cabo un proyecto de extracción, es un instrumento esencial para

⁵ (Sentencia de Tutela nº 733/17 de Corte Constitucional, 15 de diciembre de 2017 Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos , 2017)

la protección del medio ambiente que busca identificar, prevenir, mitigar y compensar los impactos ambientales que tiene un proyecto.

g) El principio de precaución establece que, cuando exista peligro de daño al medio ambiente, la falta de una certeza científica al respecto no es razón suficiente para impedir la implementación de medidas tendientes a evitar que el perjuicio se materialice.”

De esta manera se conceptualiza la importancia de esta licencia y la rigurosidad que debe tener previendo su importancia y su fragilidad dentro del tema de la contratación estatal, hablando de este no solo como un requisito si no también como un derecho, *"Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el **dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados.**"* (Tribunal Superior Cundinamarca, Troncal de los andes , 2021)

Encontramos en la sentencia C 339 de 2002 (M.P. Jaime Araujo Rentarúa), se refirió a este principio manifestando que podía hacerse alusión a él bajo la denominación de *in dubio pro ambiente*. De esta manera se dejó ejemplificado que, conforme a este principio, toda duda favorece al medio ambiente.

EI CASO

Frente a la construcción de la troncal de los andes revisando la naturaleza de la primera solicitud que buscaba cambiar o modificar el trazo de la obra, podemos

evidenciar que la cadena de peticiones reca (Colombia, 1991) e sobre una búsqueda de protección a un supuesto humedal, que según los expedientes de peticiones y la información recolectada, recae sobre el Representante de la sociedad MUSTAFA HERMANOS S.A.S. (Antes MUSTAFÁ HERMANOS & CÍA. S. EN C.) identificada con NIT 830.112.039-9, Empresa constructora con capital influyente en el mercado, que también cuenta con una gran infraestructura por su experiencia, ubicada en el municipio de Chía, y son propietarios del predio conocido como "San Jacinto" e identificado con cédula catastral No. 25175000000000070776000000000, en el cual de conformidad con el proceso de verificación y los estudios realizados dentro del trámite de la expedición de la Licencia Ambiental, es el predio en donde está ubicado el supuesto humedal. Cabe resaltar que es también propietaria de varios lotes necesarios para la construcción y algunos de ellos con obras de urbanismo avanzadas dentro de los predios.

Desde el inicio de la construcción y cuando se avaló el inicio de la misma el predio San Jacinto citado anteriormente no pudo ser negociado por la Alcaldía de Chía, por lo que se inició trámite de expropiación judicial, en el cual la ANI solicitó a la Cámara de la Propiedad Raíz- Lonja Inmobiliaria, que realizara un avalúo ya que no había podido obtenerlo, para lo cual el avalúo otorgado no fue aceptado por la Empresa a lo que dijeron:

“La Cámara de la Propiedad Raíz comete un error en la determinación del valor unitario del inmueble, al suponer de manera equivocada, que no cuenta con las obras de urbanismo para poder ser desarrollado situación que impide que dicho avalúo pueda ser el parámetro para la adquisición del inmueble por

parte de Accenorte, pues lo cierto es que es un avalúo contrario a la realidad y bajo supuestos equivocados que generan una desviación inaceptable en el precio de la oferta.”

A lo que la Cámara de la propiedad raíz responde e aclara que no fue posible verificar el avance de las obras de urbanismo debido a que no fue autorizada la visita, para que estas se puedan tener en cuenta se debe allegar información que lo pruebe, como especificaciones, planos, presupuestos, al igual que permitir el ingreso al predio en un término no mayor a cinco días, para así verificar lo indicado por el propietario” (ACCENORTE, , 2020)

Por medio de RESOLUCIÓN DE EXPROPIACIÓN, No. 20206060015385, se declara la expropiación de uno de los predios, pero con dilaciones y distractores la empresa logra alargar el proceso haciendo que los procedimientos se entorpezcan.

Accenorte Planteó que las sociedades que figuran como titulares del predio con cédula catastral No. 25-175-00-00-00-00-0007-0776-0-00-00-0000 y Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50N-20746209, se encuentran representadas por quien figura como representante legal de todas las personas jurídicas titulares del derecho de dominio sobre el mencionado inmueble; y quien adicionalmente hace parte de los interesados a quienes procede a coadyuvar la Personería con la acción popular, por lo que pretenden inducir en error a la accionante y al despacho de conocimiento pretendiendo la protección de un supuesto daño colectivo, para conseguir el amparo de un interés privado a fin de impedir la adquisición del predio requerido para la ejecución de la infraestructura prevista de interés general, (pronunciamiento de la ACCENORTE en Auto del tribunal sobre la medida cautelar)

La Personería Municipal de Chía, el 14 de octubre de 2020 por medio de acción Popular preventiva, Artículos 88 de la constitución política y 6 de la (LEY 472 DE 1998-por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones, 1998), 876 Demando a la ANLA, la ANI, la CAR, a el municipio de Chía y Accenorte, con (...) “el fin de que se adoptaran las medidas necesaria para la protección de los derechos e interese colectivos al goce a un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y la conservación de las especies animales y vegetales” (...) Texto Extraído de la Acción popular.

En el documento ya citado se expresaba la inconformidad frente a la licencia otorgada, Alegando que está incompleta y que esta dejo por fuera del análisis cuerpos de agua con características especiales a las que se les debe protección y se solicita la protección de un área con alta influencia biótica aportando como pruebas los siguientes,

(...) **Hallazgos**

Durante los años de visitas a los humedales se han registrado 53 especies de aves, 18 de ellas acuáticas, es decir asociadas a los cuerpos de agua del sector

*1). Dos de las aves observadas corresponden a subespecies o razas únicas que no se encuentran en ninguna otra parte del mundo (endémicas): la tingua moteada (*Porphyriops melanops bogotensis*) y la monjita (*Chrysomus icterocephalus bogotensis*). Además de la tingua moteada, que es una especie oficialmente amenazada en el país (Renjifo et al. 2016) revisten especial importancia de conservación el chorlo gritón (*Charadrius vociferans*) una especie migratoria de*

Norteamérica que está empezando a establecerse en Colombia y de la cual el primer registro de anidación en el país lo hizo justamente en este sector de San Jacinto en 2017. La otra ave de interés que se creyó extinta en la sabana de Bogotá pero que ha sido registrada de manera regular en el sector es el búho sabanero (Asio flammeus) . La tingua moteada tiene una población importante en la zona con registros regulares de reproducción. Además de ser migratorio boreal, el Pato Canadiense desde hace 15 años está reproduciéndose en la Sabana de Bogotá, y su anidación en el humedal H1 fue observada por NM.” (Tribunal Superior Cundinamarca, Troncal de los andes , 2021)

Estudio técnico aportado por la Personería Municipal de Chía – Cundinamarca, elaborado por Loreta Rosselli Sanmartín, Nubia Morales Torres, F. Gary Stiles, denominado “Humedales del sector San Jacinto-Hipódromo de los Andes, Chía Cundinamarca” del 12 de septiembre de 2020, el cual estableció la presencia de otro cuerpo de agua denominado A1b que no fue advertido por la sociedad Accenorte dentro del Estudio de Impacto Ambiental evaluado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

Y es aquí cuando encontramos lo siguiente en el **Informe de Visita** con radicado 2018136707-3-000 del 1º de octubre del 2018 emitido por la ANLA

4. Recorrido al proyecto:

(...) El proyecto está enmarcado en un área donde no se evidencia presencia de coberturas naturales, las únicas áreas que tienden a presentar importancia ambiental corresponden a las zonas de inundación del río Bogotá, zonas a las cuales no fue posible acceder por no contar con permiso del dueño del predio.

La verificación de dichas áreas se realizó por medio de videos tomados con Dron, en el momento de la visita.” (Tribunal Superior Cundinamarca, Troncal de los andes , 2021)⁶

Analizando toda esta información y la decisión del tribunal en donde concede parcialmente la medida cautelar solicitada por la personería municipal, con el fin de evitar que la obra continuara sin antes categorizar el cuerpo de agua que es objeto principal de la decisión, al existir la duda sobre su naturaleza el tribunal reconoce el *in dubio pro ambiente* en donde esa duda debe favorecer al medio ambiente; Es aquí cuando hay que reconocer que la ejecución del principio de planeación por parte de las entidades delegadas fue insuficiente, dejando a la deriva el futuro de la obra ya que no se realizaron de manera eficaz los análisis a los cuerpos de agua involucrados, teniendo como excusa que no se pudo acceder a los predios, la misma razón que el ex acalde expreso ante los medios cuando intento negociar los lotes propiedad de la sociedad MUSTAFA HERMANOS S.A.S., quienes tampoco permitieron a la *Cámara de la Propiedad Raíz* Ni a la ANLA O ACCENORTE el ingreso a los predios para realizar actividades correspondientes o inherentes a la construcción, de esta actuación emanada de los propietarios sería fácil presumir que no hay intención por su parte de vender o permitir que la vía pase por allí. Pero esto no es suficiente para las entidades, basta con pensar en la importancia de todos los otros derechos que está por encima del interés privado del sujeto, como por ejemplo los derechos ambientales sobre los cuerpos de agua, o el bien común,

⁶ Medida cautelar del proceso Expediente No. 25000-23-41-000-2020-00720-00 Actor: Personería Municipal de Chía - Cundinamarca

basados en premisas que pretendieran su protección, se tendría que buscar a toda costa realizar esas actividades de inspección y categorización, por medio de órdenes judiciales buscando sin excusas la forma para hacerlo, para haber completado las obligaciones de cada una de las entidades, sin escudarse en frases como, no permitieron el ingreso, es evidente una falta de gestión y de soberanía, acaso prevalece el derecho de la empresa dueña de los predios o los derechos de todo un País.

Existe una evidente falta de previsión por parte de las entidades responsables de garantizar, la planeación, la vigilancia y la culminación exitosa de la misma, la responsabilidad de quienes ocupan estas entidades y cuyas decisiones, deben estar dirigidas a velar por el interés general, el bien común y la justicia. después de ver que se omitieron estándares mínimos que hoy llevan la obra a una incertidumbre general, vulnerando derechos colectivos tales como la libre locomoción plasmado en el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia, *“Todo colombiano, (...), tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional,(...)”*. En la (Sentencia T-257 de 2018 Corte Constitucional, Derecho Fundamental de locomoción, 2018) respecto del libre tránsito por las vías públicas, debe tratarse de una vía pública; debe privarse a las personas del libre tránsito por esa vía y se debe lesionar el principio del interés general.

Un interés general que en nuestro país es trasgredido constantemente vulnerando nuestra sociedad y para el caso a nuestro municipio, todo recae en quienes al no realizar sus obligaciones rigurosamente permiten que acciones como estas detengan una obra que ha avanzado en mas del 50 % de la

construcción, el mal gasto de recursos que se hubiera podido evitar si desde el principio se hubiera realizado los trámites correspondientes sobre el cuerpo de agua que no fue identificado y que hoy es objeto de protección, la prevención se da en la correcta ejecución del principio de planeación, *La etapa de planeación tiene como fin identificar las diferentes etapas, insumos necesarios, responsables, posibles riesgos, entre otros aspectos que permitan una mayor eficacia y eficiencia de cualquier proceso en la esfera de la actividad contractual privada y pública. En el campo de la contratación estatal, el principio de planeación se presenta entonces como el faro en la delimitación de los aspectos procesales de esta expresión de la función administrativa que deben ser evaluados y tenidos en cuenta durante las diferentes etapas del proceso de contratación pública .Dando así cuenta de una de las máximas que se formulan en el ámbito de la contratación estatal, la cual consiste en que nada puede ser dejado a la improvisación”.* (Becerra, 2019) (p.4)

De tal manera es fundamental retomar como En el Artículo 209^o de la Constitución Política de Colombia se expresa que: 1) La **Eficacia se convierte en una debida planeación porque busca que se den los resultados deseados y se ejecuten las obras, servicios o bienes contratados.**

Es allí cuando específicamente vemos que “la planeación busca conseguir la eficacia en la contratación estatal, que los contratos realizados logren su fin, así las autoridades pueden remover de oficio obstáculos formales para evitar decisiones inhibitorias” (Suarez, 2010) (p. 41). Situación que en el presente contrato no se logró.

Durante la presente investigación se realizaron ante las diferentes entidades inmersas en el contrato de la troncal de los andes, diferentes solicitudes con el fin de obtener información relevante, de las diferentes dependencias encargadas de la construcción al igual que de la vigilancia y control de este contrato, todo eso con el fin de obtener los pronunciamientos y en general toda la información que pudiera aportar claridad y veracidad al documento, sin embargo pude evidenciar la falta de control sobre la obra, también que en las contralorías no se diluyen las obligaciones y por esta razón los tiempos de respuestas son muy largos, pero se recibió una respuesta favorable, que ayudo a fundamentar una fiscalización hecha por la Contraloría a las entidades lo apoya el reconocimiento de la obra y se interpusieron algunos términos que aportaron a la organización y poner al tanto de la situación, desde allí se le ordeno

Aunque es evidente que aun no se hacen acciones encaminadas a realizar ese control de manera eficaz lo que desvirtúa su capacidad de acción desmeritando la oportunidad de la comunidad para hacer acciones reales frente a estos temas que hoy nos dejan un panorama nacional lleno de incertidumbre y desmotivación al ver como no se respeta ningún principio en la contratación y en general de la función social por parte del estado.

Es allí cuando revisamos la siguiente premisa que nos dice que el principio de planeación se aplica indispensablemente en todas las actividades de todo el estamento administrativo estatal, convirtiéndose en eje fundamental de la contratación, siendo imprescindible que la función administrativa se guie por los

principios Constitucionales y legales en cada etapa de su desenvolvimiento.

(Becerra, 2019) (p.22)

En cuanto el Juez otorga la medida cautelar con la cual se detiene la obra y se interponen obligaciones a las partes, en donde todas tienen un término para subsanar la situación, se entiende como premisa fundamental la búsqueda de la reactivación de la obra buscando un beneficio para la sociedad y la protección de derechos ambientales vulnerados por las acciones tomadas previamente sin precaución de la vulneración, causada por la Aprobación y construcción de la obra en el trazado actual. “El principio de planeación es el resultado de una integración puntual y sistemática de los demás mandatos optimizadores tipificados en el corpus jurídico de la contratación estatal, en cuya correcta aplicación se consolidaría e identificaría la necesidad social a proveer con ocasión del contrato, que se transmutaría en la definición, delimitación y determinación del objeto que lo motivará”. (Becerra, 2019, pág. 15)

De esta manera se evidencian las consecuencias de muchas fallas a ese vital principio y que por fallas al ejecutarlo, estamos frente a esta desfavorable situación, que claramente se hubiera podido prevenir, actuando conforme a la normatividad vigente que nos rige, evitando dejar a la deriva procesos tan importantes, que lo que se hace es fomentar los vacíos que ya están inmersos dentro de la contratación estatal, dando más incertidumbre, aportando a que falle desde los primeros instantes, por esta razón es fundamental actuar diligentemente y en derecho, sin esperar a que exista un conflicto para desarrollar las actividades a las que se está obligado, es ahora cuando vemos que esto podrá desencadenar Nulidades en el

contrato y hacer más grande el problema, afectando más y más los intereses de la comunidad, el patrimonio económico del municipio, y de nuestro país, aportando a la corrupción en otro caso más de obras públicas inconclusas, dejando a la deriva las necesidades sociales y patrimoniales que hoy se ven afectadas directa e indirectamente, por las acciones, y decisiones que llevaron a detener la construcción de una obra que buscaba una promoción y protección de derechos colectivos pero en realidad causa otro conflicto más en nuestro país dejando un panorama desalentador y una evidente falta de conciencia y profesionalismo por parte de la entidades y sobre todo una evidente falta de control sobre estas importantes obras.

Queda la esperanza de que a partir de este proceso se cree un precedente que apoyara la evolución de nuestro país y la protección de derecho fundamentales, ambientales y patrimoniales y la evolución jurídica y contractual de nuestro país y en un futuro las obras lleguen a culminarse de manera efectiva protegiendo y ejecutando siempre los principios de la contratación pública.

Referencias

LIBROS

RODRÍGUEZ Gloria, HENAO Álvaro y GÓMEZ Andres. “Autorizaciones Ambientales – Licencias, permisos y concesiones en la realidad colombiana.” Legis – Universidad del Rosario Primera Edición 2020. (2020).

Becerra, D. (2019). EL PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION PÚBLICA EN. *EL PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION PÚBLICA EN.*

Suarez, T. (2010). Fundamentos Constitucionales, Principios y Reglas de interpretación.

LEGISLACION Y DOCTRINA

Acuerdo 17 del 2000, Plan de ordenamiento territorial Chia, Cundinamarca (2000).

Colombia, C. P. (1991). Constitucion Polititca de Colombia.

Consejo de Estado. (2011). 71_CE-RAD-17767. *SENTENCIA CONSEJO DE ESTADO, RECUROAPELACION RADICADO 01-17767.*

Consejo de Estado,. (2015). Expediente N°51489, de 10 de diciembre de 2015.

Consejo de Estado,. (2017). Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00203-02(3756-15) .

Decreto 1076 de 2015 Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015).

Decreto 1082 "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL (2015).

Decreto 3573 Disposiciones”, D. 3.–A.–y. (2011). Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones”.

Ley 388 de 1997 El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (1997).

Ley 472 DE 1998-por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones (1998).

Artículo 2º.- Ley 472 Definición de Acciones Populares.

Ley 1474 de 2011Artículo 84. (s.f.).

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Ley 1123 de 2011, código disciplinario del abogado

Sentencia de Tutela nº 733/17 de Corte Constitucional, 15 de diciembre de 2017
Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos (corte consitutcional 2017).

Sentencia T-257 de 2018 Corte Constitucional, Derecho Fundamental de locomoción (2018).

Tribunal Superior Cundinmarca, Troncal de los andes . (2021). Auto medida cautelar Troncal de los andes Expediente No. 25000-23-41-000-2020-00720-00.

ACCENORTE, . (2020). ACNB-10114-2020. a *RESOLUCIÓN DE EXPROPIACIÓN, No.20206060015385.*

LICENCIA AMBIENTAL Autoridad ambiental, Autoridad Nacional de **Licencias Ambientales**. Número del permiso, 01083. Titular del permiso, ECOESPECIE S.A.S..

PAGINAS WEB

<https://www.anla.gov.co/entidad/institucional/objeto-y-funciones>

<http://www.chia-cundinamarca.gov.co/index.php/abc-pot>

<https://www.ccb.org.co/Clusters/Cluster-de-Construccion/Noticias/2019/Febrero-2019/Sin-todos-los-predios-se-inicia-construccion-de-la-Troncal-de-los-Andes-en-Chia>