
**Identificación de coherencia entre elementos jurídico
administrativos de la contratación frente al concepto de
Equipamiento Urbano**

John Fredy Torres Reyes

jftorresr@ut.edu.co

Universidad del Tolima

Tutor: Andrés Ernesto Francel Delgado

aefrancel@ut.edu.co

Universidad del Tolima

RESUMEN

Nos encontramos ante un sistema de Contratación Estatal regido principalmente por la Ley 80/93 y siguientes; donde se indica el proceso o soportes requeridos para el componente Administrativo y Jurídico; sin embargo, se encuentran casos dentro de los contratos de Obra Pública donde se omiten algunos componentes profesionales del Objeto Contractual o tipo de contrato que incluye aspectos constructivos, arquitectónicos, urbanísticos, etc. Es recurrente encontrar contratos de este tipo, carente de aspectos urbanísticos o arquitectónicos, causando conflictos a los ciudadanos, quienes finalmente son los beneficiados o afectados según la toma de decisiones dentro del proceso contractual y su adecuado desarrollo. La presente ponencia tiene por objeto identificar la coherencia que debe existir entre los elementos jurídico administrativos propios de la contratación estatal frente a los elementos del objeto contractual, además de identificar el perfil que debe tener el proyectista y contratista de Obra, esto con el fin de velar por el principio de planeación propio de la contratación estatal.

Palabras clave: *planeación, objeto, jurídico.*

ABSTRACT

We are faced with a State Contracting system governed mainly by Law 80/93; where the process or documentation required by the Administrative and juristic component is indicated, however, it omits some professional components of the Contractual Object and type of contract, as evidenced in Public Works, which includes constructive aspects, architectural, urban, etc. It is recurrent to find contracts of this type, lacking urban or architectural aspects, causing conflicts to the community, who are ultimately the beneficiaries or affected according to decision-making within the contractual process. The purpose of this presentation is to identify the coherence that must exist between the legal-administrative elements of state contracting versus the elements of the contractual object, in addition to identifying the profile that the project designer and work contractor must have, this in order to watch over the planning principle, typical of state contracting.

Keywords: *planning, object, juristic.*

Introducción

En ocasiones es complejo fusionar los aspectos jurídico administrativos de la contratación estatal con los factores propios del objeto contractual o la actividad a desarrollar, esto teniendo en cuenta que son bastantes las precauciones que se toman en torno al orden jurídico, lo cual ha generado el descuido de los aspectos profesionales propios del objeto contractual.

Dentro de los contratos estatales, el de Obra Pública es una de las tipologías. Sin embargo, en la mayoría de ocasiones y en el mejor de los casos, se tienen en cuenta únicamente los aspectos constructivos, en algunos casos se tienen en cuenta los arquitectónicos, pero en menor proporción los aspectos urbanísticos.

Entonces, la fusión de los elementos jurídico administrativos con los factores arquitectónicos y urbanísticos por supuesto que es posible, siendo entonces un claro ejemplo para la aplicación del principio de Planeación dentro de la contratación estatal, que incluso se deriva del principio de Economía y que la jurisprudencia se ha encargado de brindarle un protagonismo cada día mayor. Allí es donde los aspectos Urbanos de un elemento de equipamiento deben ser potencializados para no someter a una administración pública a la improvisación evitando reprocesos, traumatismos, sobre costos, obras innecesarias e inconclusas, etc.



Ilustración 1 Vista general del Terminal de Carmen de Apicalá. Fuente: Propia

Materiales y Métodos

Como material de apoyo al trabajo de investigación se utiliza la documentación correspondiente al contratos de Obra, Estudios y Diseños, Obra Pública e Interventoría del proyecto de Construcción del Terminal de Transportes en el municipio de Carmen de Apicalá en el departamento del Tolima, el cual contiene los aspectos constructivos y también los Estudios y Diseños. Así mismo se tendrá en cuenta material de visita de campo.

Frente a la metodología a utilizar, se pretende comparar el proceso contractual de la construcción del equipamiento Urbano (Terminal de transportes del Carmen de Apicalá) con la normatividad vigente y la contratación estatal, al igual que los parámetros del ministerio de transporte, el esquema de ordenamiento territorial, entre otros; con el fin de encontrar aspectos o argumentos suficientes que soporten las causales del no funcionamiento de este terminal.

Resultados

Por consiguiente, se encuentran inconvenientes relacionados con compatibilidad de usos de suelo en lo que tiene que ver con ruido, contaminación

y flujos vehiculares altos, zonas de parqueo, cesión y demás. Así mismo se encuentran algunos factores normados por el Ministerio de Transporte que no son compatibles con el Municipio del Carmen de Apicalá como lo es el número de habitantes, así como no ha sido posible lograr que alguna empresa transportadora se interese en la ocupación de este lugar.

Por consiguiente, dentro del tema de equipamientos Urbanos, encontramos como muestra este elemento, que cobra importancia dentro de un ámbito de investigación por la razón que ha sido una inversión importante sin lograr su objeto social para lo cual fueron destinados recursos de orden público.

De acuerdo lo anterior, se pretende generar un análisis e identificación de elementos que permitan establecer la razón por la cual a la fecha, tres (3) años después de haber sido construido el Terminal de Transportes del municipio de Carmen de Apicalá Tolima y 7 años después de haber sido contratado; no se encuentra en funcionamiento.

Por consiguiente, el resultado que se pretende, debe tener aspectos de orden Urbanístico, arquitectónico, geográfico, demográfico, cultural, económico, político, social, jurídico y administrativo.



Ilustración 2 Terminal Carmen de Apicalá aspecto interior. Fuente: Propia

Discusión

Es importante proponer una discusión en el presente planteamiento del problema, teniendo en cuenta que, así como hay dificultades administrativas y de orden jurídico y administrativo relacionadas con la Construcción del Terminal de Transportes del municipio del Carmen de Apicalá Tolima; así mismo se encuentran elementos por rescatar dentro de este proceso contractual, constructivo, arquitectónico, incluso urbanístico y territorial.

Entonces el municipio de Carmen de Apicalá Tolima, cuenta con una identidad económica definida por su carácter turístico, gracias a sus condiciones geográficas las cuales repercuten en sus calidades climáticas, paisajísticas; además encontrarse próximo a otros territorios con identidad turística, como el municipio de Melgar, Girardot, Ricaurte, Nilo y el corregimiento de Chinauta, esta características de proximidad y compatibilidad de servicios llevan a visualizar una oportunidad de red o clúster en la economía de estos municipios.



Ilustración 3 Localización de municipio del Carmen de Apicalá. Fuente: Wikipedia

Al puntualizar en el municipio de Carmen de Apicalá se encontró que se considera como una prolongación del municipio de Melgar en el aspecto turístico; sin embargo, es preciso analizar que más que una prolongación o extensión, el Carmen de Apicalá cuenta con una especialidad por la población objeto del turismo, esto debido a la oferta de mercado direccionada a la prestación de servicio recreacional o vacacional, evidente en el número de casaquintas, conjuntos campestres y similares. Por consiguiente, se aprecia cierto segmento de nivel económico medio alto en este tipo de turismo, donde el tema del transporte de dicha población encuentra solución a través del vehículo particular. Este componente es un indicador de la población que hace uso de este servicio, en otras palabras, no requieren de transporte intermunicipal de acuerdo a que este segmento de la población ya tiene solucionado el tema de transporte.

Otro tipo de turismo identificado en el Municipio del Carmen de Apicalá es de carácter religioso; sin embargo, este se da por temporadas del año puntuales, relacionadas con celebraciones de la Virgen del Carmen y Semana Santa, entre otras festividades de menor importancia vinculadas a la Virgen María en general; donde acude una porción importante de población flotante.

Por otra parte, este municipio puede llegar a ser el eslabón para una integración o generación de un circuito turístico en el oriente tolimense incluyendo los municipios de Melgar, Carmen de Apicalá, Cunday, Prado, Saldaña, Guamo y Espinal, teniendo en cuenta que a través de ciertas vías secundarias e incluso terciarias ya existentes, se puede desarrollar una red conjunta. Por lo cual el municipio del Carmen de Apicalá, puede realizar su aporte de tipo turístico, a través del terminal de transportes en ese municipio, el cual puede ser ese equipamiento urbano, que preste sus servicios no solo para el municipio y a su vez para una gran parte de esta región.

Así mismo, el terminal de transportes cuenta con excelentes condiciones de proceso y sistema constructivo, así como con criterios Arquitectónicos para el desarrollo del Proyecto. De igual manera su localización, aunque inmersa en el casco Urbano cuenta con ciertos criterios de composición urbana junto con otros aspectos positivos desde el punto de vista económico.

Sin embargo, a pesar de los potenciales con que cuenta esta región y en especial el Municipio objeto de la presente investigación, se evidencia que a la fecha tres (3) años después de la terminación de la Obra Pública contratada por la Administración municipal a través de contrato de Obra Pública No. 170 de 2015 con su respectiva Interventoría, o siete (7) años después de haber sido contratada; se encuentra totalmente inutilizado, sin el cumplimiento de su objeto social e incluso contractual, es decir, en un estado total de abandono, sin la respectiva dotación, personal de funcionamiento, planes para su puesta en funcionamiento, presupuesto o rubro con destino a su puesta en marcha, lo que conlleva a que este equipamiento urbano se encuentre sufriendo del síndrome de la ventana rota¹ lo que se evidencia en algunas características como son:

- Cielo raso en PVC: en las áreas identificadas como locales comerciales, se encuentra únicamente la perfilera de estos elementos con deformaciones y sin las láminas.
- Carpintería metálica: elementos como rejas, puertas, marcos en alto estado de corrosión, sin elementos de seguridad como son las rejas de tubo de acceso a la edificación.
- Puntos eléctricos: no se encuentran cuatro (4) luminarias tipo bala redonda panel led.

1. La Teoría del síndrome de la Ventana Rota

Este antecedente permitió a los profesores James Q. Wilson y George L. Kelling formular la Teoría del Síndrome de la Ventana Rota. Según su teoría, publicada en el año 1982, la existencia de ligeras violaciones de las normas y leyes, delitos “menores”, actitudes antisociales o simplemente desorden, crea un ambiente donde poco a poco van apareciendo delitos o crímenes cada vez más graves.

Es un círculo vicioso que se refuerza cada vez más, y donde la sociedad asciende en una espiral de violencia y anarquía de peores consecuencias en el tiempo.

- Chapas de puerta: se encuentran seis (6) chapas en mal estado.
- Ventanas: algunas ventanas se encuentran sin laminas (elementos de seguridad).
- Aparatos sanitarios: estos se encuentran en mal estado, algunos desprendidos



Ilustraciones 4 y 5, carpintería metálica y cielo rasos vandalizados. Fuente: Propia

Por consiguiente, ante el interrogante sobre la razón o causa que imposibilita el funcionamiento de este “No lugar”², se encuentran aspectos de orden jurídico y administrativo que a la fecha son totalmente incoherentes con la Construcción y puesta en marcha de este equipamiento urbano encontrando:

Los estudios previos del contrato de Obra Pública No. 170 de 2015, en el punto 1, descripción de la necesidad, indican: “el municipio de Carmen de Apicalá en la actualidad no cuenta con un TERMINAL DE TRANSPORTE que permita mejorar el servicio de transporte a los habitantes del Municipio y a los turistas que concurren de manera frecuente al Municipio”.

2. El “no-lugar” es un término acuñado por el antropólogo francés, Marc Augé, para describir aquellos lugares de transitoriedad que no tienen suficiente importancia para ser considerados como “lugares”.

En su teoría, son lugares antropológicos los históricos o los vitales, así como aquellos otros espacios en los que nos relacionamos en nuestra humanidad. Un “no-lugar” es una autopista, una habitación de hotel, un aeropuerto, un centro comercial, un supermercado. Para Augé, estos son espacios circunstanciales, casi exclusivamente definidos por el pasar de individuos. No personalizan ni aportan a la identidad porque no es fácil interiorizar sus componentes.

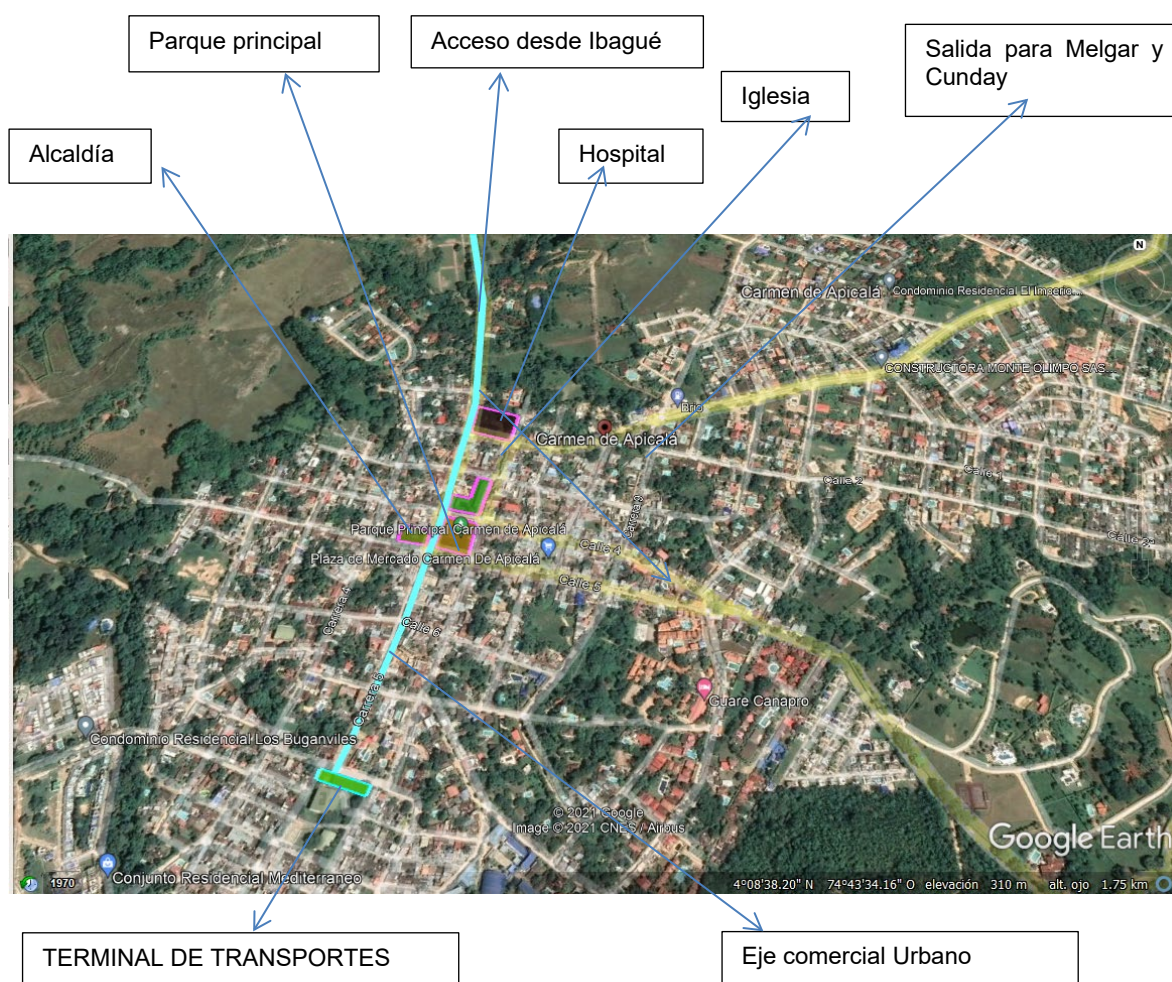
(...) A su vez con el propósito de mejorar la funcionalidad, operatividad, seguridad y control, y brindar nuevos y mejores servicios a todos los usuarios y empresas de transporte se ve la necesidad de tener unas instalaciones amplias y estéticamente agradables y que respondan a los nuevos requerimientos de movilidad del país y del Municipio. (...)

Así mismo el decreto 2762 de 2001 del Ministerio de Transporte “Por el cual se reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, en su artículo 8, establece: *“Para la creación y operación de un terminal de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, se deberá efectuar por la sociedad interesada, sea esta privada, pública o mixta, un estudio de factibilidad que contenga la justificación económica, operativa y técnica del proyecto”*.

Así mismo, en su artículo 9 establece: *“El estudio de factibilidad deberá contener como mínimo: número de empresas de transporte, número y clase de vehículos, número de despachos, rutas que confluyen tanto en origen, tránsito o destino, número de habitantes en cuyo caso el municipio que aspire a tener un terminal debe tener una población certificada superior a cien mil habitantes, demanda total existente de transporte y la oferta de transporte. La proyección de la infraestructura deberá garantizar el cubrimiento del crecimiento de la demanda del servicio, mínimo por los próximos 20 años, así como prever que la misma permita el adecuado acceso y salida del terminal de transporte en forma permanente”*.

De igual manera, es importante tener en cuenta una certificación emanada por el Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Carmen de Apicalá, donde se evidencia que el predio donde se realizaron las obras objeto del contrato No. 170/2015, el cual se ubica en la Calle 8 No. 5-36, Identificado

catastralmente con la ficha No. 01-100-0115-0001-000, según el acuerdo 009 del 10 de enero de 2019, por medio del cual se aprobó el esquema de Ordenamiento Territorial (E.O.T.) del Municipio del Carmen de Apicalá y la cartografía, el uso actual del predio se define como: ZONA DE ACTIVIDAD INSTITUCIONAL, cuyo uso principal, es para establecimientos destinados a la prestación de servicios de orden social asistencial, administrativo y recreativo, requeridos para la comunidad y con USO PROHIBIDO, para aquellos usos que generen altos volúmenes de tráfico y contaminación auditiva y requieren espacio público complementario.



Así mismo, en cuanto a la fase de planeación, se evidencia que, en la etapa previa a la contratación, la descripción de la necesidad se limita a establecer únicamente la carencia de un terminal de transporte con el propósito de mejorar el

servicio, sin embargo, no se encontraron los estudios que determinen la viabilidad y factibilidad técnica y económica de esos argumentos. Así mismo, no se encuentran las condiciones mínimas exigidas por parte del Ministerio de Transporte, como por ejemplo condiciones de fácil ingreso y salida en temas de movilidad vehicular recordando que la localización óptima de un Terminal es sobre el perímetro Urbano conectado con las vías intermunicipales; así mismo, no se encuentra una proyección u horizonte; el número mínimo de habitantes que es de 100.000 cuando el municipio de Carmen de Apicalá cuenta con apenas 8.793 en 2020 y es de anotar que para el año 2017 contaba con 8.880 habitantes, es decir, se aprecia un leve decrecimiento; etc.

En consecuencia a lo anterior, al establecerse el presupuesto oficial por parte de la entidad contratante para la ejecución del proyecto de la referencia, tan solo se limitó a un valor global estimado por metro cuadrado de Construcción sin soporte técnico, lo que generó una adición en el valor en la etapa 2 correspondiente a la ejecución de la obra, ocasionando así una adición en el valor del contrato tal como se evidencia en las actas modificatorias del mismo. Sin embargo, aunque el contrato de Obra Pública tiene por objeto también los Estudios y Diseños, estos se limitaron únicamente a las condiciones individuales Arquitectónicas y Constructivas, sin tener en cuenta el entorno, condiciones Urbanas, normatividad vigente, EOT, accesibilidad, entre otros.

CONCLUSIÓN

Alrededor de la Construcción del Terminal de Transportes del municipio de Carmen de Apicalá Tolima, deben girar aspectos no solamente constructivos y arquitectónicos, sino que también se encuentran presentes otros componentes como el administrativo, el jurídico incluso el urbanístico, así como el cultural.

Por consiguiente, no basta con desarrollar una Obra Pública con estándares constructivos y arquitectónicos aceptables. Sencillamente un Proyecto de Equipamiento Urbano, debe tener en cuenta todos los componentes que así lo exigen para que realmente sea para beneficio del ciudadano y el territorio. Así mismo, presuntamente en el municipio de Carmen de Apicalá se incurrió en inobservancia al principio fundamental de la Contratación Estatal como lo es el de Planeación que se deriva del principio de Economía, incurriendo así en el incumplimiento de normas o leyes, además de disposiciones manifestadas en el EOT.

Así las cosas, nos encontramos ante un presunto caso de ausencia del deber de Planeación y por consiguiente la imposibilidad de poder ser utilizado a la fecha sin un horizonte claro.

En otras palabras, los Proyectos deben cumplir parámetros no solo constructivos y arquitectónicos, sino que también deben cumplir parámetros de orden jurídico y administrativo que incluso se relacionan con parámetros Urbanísticos, para lograr una verdadera factibilidad en cumplimiento de todos los componentes que así lo exige una Planeación adecuada.

Aquí es importante concluir que sin ciudadanos no hay Urbanismo.

AGRADECIMIENTOS:

Es importante mencionar que gracias a la Maestría en Urbanismo de la Universidad del Tolima, se ha podido realizar un acercamiento preliminar a problemáticas Urbanas, en este caso en contraste con otras disciplinas que de igual manera acompañan el desarrollo de los Proyectos Urbanos y Arquitectónicos.

Por consiguiente, la visión y la capacidad de identificar debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas Urbanas se ha incrementado gradualmente con el avance de la Maestría.

Bibliografía

- Ágora. (17 de 9 de 2021). *definición de Ágora*. Obtenido de <https://definicion.de/agora/>)
- Borja, J. (25 de 11 de 2015). *Jordi Norja*. Obtenido de <https://www.jordiborja.cat/el-urbanismo-frente-a-la-ciudad-actual-sus-desafios-sus-mediaciones-y-sus-responsabilidades/>
- El Olfato. (17 de 9 de 21). *El Olfato*. Obtenido de <https://www.elolfato.com/historias/la-historia-de-la-estacion-ferroviaria-de-ibague>
- El Tiempo, R. (22 de 5 de 1996). Ambalema Monumento Histórico de Colombia. *El Tiempo*.
- Mankiw, N. G. (2012). *Principios de la Economía*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- Medina, J. L. (9 de 2016). las Teorías de la Localización en el Contexto de la nueva Geografía Económica. *Tesis de Grado*. Almería, España.
- Mumford, L. (1966). *La Ciudad en la Historia, sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. New York: Amenia.
- Páez Trujillo, D. D. (2017). Evolución geohistórica de la Morfología Urbana de Ambalema Tolima, Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 18.
- Pérgolis, J. C. (2005). *Ciudad Fragmentada 1 ed*. Buenos Aires: Nobuko.
- Pérgolis, J. C. (17 de 9 de 2021). *Ciudad Fragmentada*. Buenos Aires: Nobuko. Obtenido de https://books.google.com.co/books/about/Ciudad_Fragmentada.html?hl=es&id=4c4DH2a4gHgC&redir_esc=y