

10000

Señor Doctor  
**JORGE BAQUERO RAMIREZ**  
Defensoría del Espacio Público  
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público  
Carrera 30 No. 25-90 piso 15  
Bogotá, D.C.

*Ref: ADVERTENCIA FISCAL por el inminente riesgo de pérdida de la inversión de **\$1.525,0 millones** ejecutados a través del proyecto 591 "Sostenibilidad y Gestión Concertada de Espacios Públicos" y **\$11.000,0 millones** de recursos dejados de percibir por el D.C. a través de la reinversión en espacio público por parte de la comunidad.*

Respetado Señor Alcalde:

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo del Plan de Auditoría Distrital –PAD 2010, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular, al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP, vigencia 2009, en la cual realizó el análisis al "Proyecto de Inversión 591 Sostenibilidad y Gestión Concertada de Espacios Públicos en lo relacionado con los contratos de administración y mantenimiento del espacio público"; resultado de la evaluación este Ente de Control llama su atención a fin de que su Despacho imparta las instrucciones pertinentes para lograr que se cumplan con los objetivos propuestos por la Administración Distrital en concordancia con el Plan de Desarrollo Económico, Social; Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: Para vivir mejor".

## I. ANTECEDENTES

Mediante el Acuerdo 18 de 1999, fue creado el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, DADEP, como la autoridad encargada de defender, vigilar y controlar el espacio público de la ciudad, y cuya misión se enmarca en la contribución al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a través de la defensa eficaz del espacio público, la óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del espacio público, que garantice su uso y disfrute colectivo y estimule la participación comunitaria.

El Acuerdo 308 del 9 de junio de 2008, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008 – 2012 “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”, en referencia con la ejecución de las políticas, programas y proyectos, el DADEP, debe dar cumplimiento a los propósitos que se encuentra en el objetivo estructurante “*Derecho a la ciudad*”, el cual tiene como finalidad: “*Construiremos, con la gente y para la gente, una ciudad positiva, como escenario de las actividades humanas, en la que el ordenamiento territorial promueva el desarrollo integral, equitativo y ambientalmente sostenible y permita el efectivo disfrute de los derechos, para lo cual desarrollaremos acciones que dignifiquen el hábitat, hagan más eficiente la movilidad, generen condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad, y promuevan la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural, con base en un modelo de desarrollo democrático, social e incluyente*” y en especial a través del programa *Espacio público como lugar de conciliación de derechos* mediante la gestión de acciones que consoliden el Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público.

El Decreto 190 de 2004 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, en el artículo 279 estableció que los usos temporales, son elementos que constituyen el sistema de espacio público construido; en ese sentido, el DADEP ya ha realizado el inventario de las zonas de uso público susceptibles de usos temporales, como parte de un proceso que se inició con el Decreto Distrital 463 de 2003 y que terminó sólo hasta el 8 de Julio de 2009 con la expedición de la Resolución 149; sin que se haya logrado convertir en un verdadero instrumento operativo en el contexto de las gestiones concertadas para el espacio público.

El Decreto 215 de 2005, por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público – PMP, fija la Política de Gestión del Espacio Público, que incluye las estrategias de Gestión Social, Gestión Económica y de Coordinación Institucional, sobre las cuales se enmarca el proyecto de inversión 591 “*Sostenibilidad y Gestión concertada de espacios públicos*”, que tiene como propósito fundamental la recuperación y protección integral del espacio público, lo que se materializa con la suscripción de los contratos de Administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público, con los que aseguraría el mejoramiento, conservación, protección, sostenibilidad y el adecuado uso del mismo.

Finalmente, el Decreto 777 de 1992 y el Decreto 1403 de 1992, otorga las facultades para la contratación y precisa los requisitos y formalidades de la misma con entidades sin ánimo de lucro; la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 son fuente de orientación y unificación de los asuntos referentes a la contratación administrativa, marco normativo que ha servido de base para el estudio y concreción de los contratos de Administración, mantenimiento y aprovechamiento económico.

## II. CONSIDERACIONES

Como es de conocimiento del Señor Alcalde, la Contraloría de Bogotá D.C., ha realizado un proceso de verificación a la gestión fiscal desarrollada por el DADEP, con corte a 31 de diciembre de 2009<sup>1</sup>, teniendo en cuenta los antecedentes normativos antes descritos, de lo cual se constató que dicha Entidad no ha adelantado los procesos tendientes a la recuperación integral del espacio público, lo que se pretendía con la ejecución del Proyecto de Inversión 591, relativo a la “Sostenibilidad y Gestión Concertada de Espacios Públicos”, tal y como se evidencia a continuación:

Con la ejecución del proyecto en mención se pretendía fortalecer de manera integral el Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público, a través de dinámicas de prevención, conservación, mantenimiento, adecuación, sostenibilidad y utilización del mismo, que garantizaran el uso y disfrute colectivo y estimularan la participación comunitaria, procurando la apropiación social en los espacios públicos barriales.

De manera contraria, lo que ha venido ocurriendo es que las acciones desarrolladas, hasta el momento, no han sido efectivas en la resolución de la problemática existente, a lo cual se adiciona, la lentitud en las acciones emprendidas por la Entidad, frente a los compromisos asumidos por la Administración con la ciudadanía en el tema del espacio público.

Causa determinante de lo ocurrido, la constituye la desarticulación operativa existente en la ejecución del proyecto, que pone en riesgo tanto los recursos asignados al proyecto, como la oportunidad de reinvertir los recursos que las organizaciones cívicas y/o comunitarias pueden generar, resultado del aprovechamiento económico de las zonas de espacios públicos barriales, lo que posibilita el mejoramiento de las condiciones físicas del espacio público de la ciudad, en función de la recuperación integral, prevención, conservación, mantenimiento, adecuación y sostenibilidad del mismo.

De manera contraria a las obligaciones que le impone la misión institucional para la cual fue creado el DADEP, se tiene que el Departamento con respecto al objetivo estructurante “Derecho a la ciudad”, no está cumpliendo los propósitos previstos, en especial a través del programa *Espacio Público como lugar de conciliación de derechos* mediante la ejecución de acciones que consoliden el Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público.

Igualmente, el DADEP no ha dado estricta observancia al Decreto 190 de 2004 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial –POT, que en el artículo 279 establece que los usos temporales, son elementos que constituyen el sistema de espacio público construido, tal y como se mencionó anteriormente.

En este contexto, es necesario que su Despacho tenga la oportunidad de conocer que en el Distrito Capital, en la práctica, no se ha avanzado en materia del cumplimiento de la Política de Gestión del Espacio Público, establecida en el Plan Maestro de Espacio

<sup>1</sup> Corresponden al Plan de Auditoría Distrital -PAD-2010, donde se aplicó el Programa de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular, al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público vigencia 2009, del cual se elaboró un informe que contiene los resultados finales del este proceso.



Público -PMEP, como quiera que algunas de las actuaciones surtidas por el DADEP, de manera contraria, se han circunscrito a frenar el avance de las estrategias de Gestión Social, Gestión Económica y de Coordinación Institucional, sobre las cuales se enmarca el proyecto de inversión 591 “Sostenibilidad y Gestión concertada de espacios públicos”, que tiene como propósito fundamental la recuperación y protección integral del espacio público, lo que se materializa con la suscripción de los contratos de Administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público, con los que aseguraría el mejoramiento, conservación, protección, sostenibilidad y el adecuado uso del mismo.

Ciertamente, el DADEP tiene programado invertir en el precitado proyecto durante la vigencia del Plan de Desarrollo 2008 – 2012, recursos por valor **\$4.484,0 millones**<sup>2</sup>. Es así como en la vigencia 2009, ya invirtió \$1.525,0 millones; inversión que podría resultar ser ineficiente, si se tiene en cuenta que el fin último de todas las metas del proyecto apuntan a la firma de los correspondientes contratos de gestión para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público; de 80 programados en la vigencia 2009 solo se suscribieron 17.

Ahora bien, con respecto a la estrategia de gestión social contenida en el Plan Maestro y que hace parte del proyecto en estudio, la Entidad ha informado que se han implementado dos (2) programas, que se consideran de mayor aceptación y “reconocimiento” por parte de la comunidad, así:

El primero alude a la creación y consolidación de **Redes Sociales y de Espacio Público**, para el cual ya se efectuó una inversión que alcanza los **\$234,0 millones**. Con estos recursos se crearon veinte (20) Redes en pro de estimular y promover la conformación y fortalecimiento de redes de gestión social, que tienen por objeto brindar apoyo a la función pública en el manejo y la utilización del espacio público, y promover la adecuada apropiación social del mismo.

En este orden de ideas, no es de recibo para este Ente de control, que la Administración haga inversión de recursos para crear Redes Sociales y que por la lentitud de los procesos jurídicos y administrativos que tienen lugar al interior de la entidad, los esfuerzos mancomunados de la comunidad en la búsqueda de la adecuada apropiación social, uso, aprovechamiento y disfrute del espacio público no se vean materializados y se pierdan los fines estatales en esta problemática de la ciudad.

El segundo programa que goza de aceptación por parte de la comunidad, es el relativo a la **protección integral del espacio público** a través de las restituciones y el acatamiento voluntario de la normatividad vigente en la materia.

Programa en el que ya se invirtieron **\$217,0 millones**, con ocasión del cual se han adelantado diferentes actividades para sensibilizar a los habitantes sobre temas como el cuidado de su entorno y el mejoramiento de calidad de vida, a través de las acciones persuasivas, que en la práctica han coadyuvado en la recuperación efectiva de zonas de uso público, devolviéndole a la ciudad espacios para el uso, goce y disfrute colectivo, con

<sup>2</sup> Plan de Acción 2008 – 2012. Componente de Inversión por entidad con corte a 31 de diciembre de 2009. DADEP

la disminución de actuaciones administrativas y policivas. Es así como de los 300 acompañamientos pedagógicos y técnicos para la Restitución voluntaria de espacios públicos programados para la vigencia 2009, se lograron 824, superándose la meta propuesta, lo que indica que la dificultad no radica en el incumplimiento de la meta, dado que la misma fue superada, sino la pérdida del proceso de sensibilización de los habitantes que puede darse cuando dejen de firmar los contratos que han logrado estimular su interés en la defensa del espacio público.

Con relación a la estrategia de gestión económica, se evidenció a través del proceso auditor, que el DADEP, después de un importante trabajo, implementó con éxito los contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público, a través del Programa Acuerdos para la Sostenibilidad y Gestión Concertada de Espacio Públicos, dentro del cual se había previsto la suscripción de ochenta (80) contratos de este tipo durante la vigencia 2009. De lo programado tan sólo se logró suscribir diecisiete (17) contratos y tres (3) acuerdos o convenios de usos temporales.

El análisis del programa, enseña que si bien es cierto que se ejecutó la totalidad de recursos programados, **\$192 millones**, también es cierto que al establecer la relación de los recursos ejecutados con los objetivos logrados para el cumplimiento de la meta, no hay una relación consecuente y por el contrario, se observa un incumplimiento, que no garantiza la eficacia, eficiencia y efectividad de los recursos invertidos.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los recursos ejecutados corresponden a la suscripción de cuarenta (40) contratos, que en su mayoría son de prestación de servicios para apoyar el programa de acuerdos de sostenibilidad. Del total de contratos suscritos se examinó por parte de este Ente de Control una muestra de veintidós (22)<sup>3</sup>, que dan cuenta del cumplimiento de las metas del proyecto en lo atinente a; diagnósticos, seguimiento a los contratos, apoyos técnicos, conformación de Redes Sociales y acompañamientos pedagógicos y técnicos para la restitución voluntaria del espacio público. Compromisos establecidos como se dijo anteriormente, con el fin último de suscribir los contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público, proceso que a la fecha no había concluido en la forma prevista.

Si bien, las demás actuaciones del proceso se han cumplido, lo cierto es que sólo se logró suscribir 17 de los 80 contratos previstos para el 2009. En igual forma se programaron 80 para la vigencia 2010, de los cuales no se suscribió ninguno. Lo que nos lleva a concluir que 143 contratos, no fueron formalizados con la comunidad conllevando con esto a un desgaste administrativo y a la pérdida de credibilidad en uno de los programas bandera de esta administración por el impacto económico y social que el mismo que el mismo genera en la ciudad.

En este orden de ideas, el DADEP ha invertido **\$1.525,0 millones**, en las dos estrategias antes descritas (*gestión social, gestión económica y de coordinación institucional*), inversión con la cual se han logrado establecer contactos con 145 organizaciones y la

<sup>3</sup> Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad regular. Vigencia 2009. Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP



identificación de 436 zonas de cesión, de las cuales; 290 son viables de aprovechamiento económico, que pueden ser objeto de suscripción de contratos. Es preciso tener en cuenta, que a la fecha existen 20 Redes de Gestión Social creadas y 894 acompañamientos con el fin último de suscribir los aludidos contratos de administración, sin que a la fecha se hayan suscrito. Situación que pone en riesgo la inversión realizada por el Gobierno Distrital en procura de cumplir con los compromisos establecidos para atender una de las mayores problemáticas que aquejan a la ciudad, con el agravante de la pérdida de reinversión en espacio público por parte de las organizaciones comunitarias. Lo anterior, conlleva a la pérdida de credibilidad por parte de los ciudadanos en las acciones institucionales, a causa de la desarticulación y falta de efectividad y eficacia en la operatividad para la solución de las dificultades que por espacio de casi dos años han detenido el adelantamiento y culminación del proceso contractual a que se ha hecho alusión. Llama la atención a este Organismo de Control Fiscal que sólo hasta el mes de octubre de 2010, la Administración haya adelantando consultas en materia de la viabilidad de esta contratación, máxime si se tiene en cuenta que este es un Instrumento esencial para vincular a la comunidad en el cuidado, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público a fin de generar un impacto social y económico positivo en el Distrito Capital.

La Contraloría no se aparta de la necesidad de que la Administración revise todas sus actuaciones y haga las consultas que deba hacer sobre el tema, lo que es materia de cuestionamiento es que en el presente caso no haya ocurrido tal actuación de forma planeada al momento de la formulación y revisión del programa incluido en el Plan de Desarrollo vigente.

Lo anterior, pone en evidencia que el DADEP, de manera previa a la legalización de los contratos a que se ha hecho referencia no adelantó un juicioso estudio y por lo mismo, tampoco hizo las consultas necesarias sobre la viabilidad jurídica de la suscripción de este tipo de contratos.

En este contexto, resulta necesario preguntar a su Despacho, ¿qué va a ocurrir con los procesos de acompañamiento, seguimiento y monitoreo de las zonas que fueron entregadas a las organizaciones privadas?, igualmente ¿qué sucederá frente a los espacios públicos que por la terminación de los contratos de administración y mantenimiento están siendo aprovechados en forma indebida por parte de la comunidad y sin ningún control parte del DADEP? sobre ¿la reinversión de los recursos públicos producto del aprovechamiento económico en las zonas entregadas en administración?.

La intervención de esta Contraloría tiene como única finalidad alertar a la Administración a su cargo con respecto a la necesidad de que se ejerciten las acciones necesarias en forma expedita a fin de evitar que se pongan en riesgo; de una parte, los recursos invertidos por el distrito en la ejecución del proyecto y por otra, los recursos que las 71 organizaciones cívicas y/o comunitarias han reinvertido en salones comunales, zonas deportivas, zonas verdes, zonas de parqueaderos, plazoletas del orden de **\$5.731.98,0 millones**, que corresponden a las vigencias 2009 y 2010, en la forma en que lo muestra el siguiente cuadro:

RECURSOS INVERTIDOS EN ZONAS DE ESPACIOS PUBLICOS BARRIALES  
VIGENCIAS 2009 Y 2010

AÑO	TOTAL ORGANIZACIONES	TOTAL N° CONTRATO	SALDO INICIAL	INGRESOS	DISPONIBLE	EGRESOS
2.009	71	71	528.644.022,17	3.668.222.177,13	4.196.866.499,30	3.576.343.864,54
2.010	71	71	601.848.364,38	2.736.186.765,18	3.338.035.129,56	2.155.640.338,28
TOTAL DE RECURSOS PREVISTOS POR LAS ORGANIZACIONES					7.534.901.628,86	5.731.984.202,82

FUENTE: Datos suministrados por el DADEP

RECURSOS INVERTIDOS EN ESPACIO PÚBLICO POR ZONAS  
VIGENCIAS 2009 Y 2010

AÑO	SALON COMUNAL	ZONAS VERDES	CANCHAS DEPORTIVAS	ZONAS ESTACINAMIENTO	PLAZAS PUBLICAS	TOTAL
2009	226.342.727,00	508.143.985,22	81.970.443,35	2.165.230.967,00	-	2.981.688.122,57
2010	140.910.339,12	291.152.801,20	26.931.268,00	1.264.838.697,90	50.574.499,00	1.774.407.605,22
	367.253.066,12	799.296.786,42	108.901.711,35	3.430.069.664,90	50.574.499,00	4.756.095.727,79

FUENTE: Datos suministrados por el DADEP

Es preciso tener en cuenta que si los (71) contratos que se encuentran vigentes generaron recursos para reinvertir en áreas de espacios públicos por valor de **\$5.731,98 millones**, resulta pertinente concluir que con los (143) que no se suscribieron durante las vigencias 2009 y 2010, el Distrito Capital dejó de percibir a través de la reinversión por parte de la comunidad un valor aproximado de **\$11.000,0 millones**, recursos que son de gran utilidad para el sostenimiento y mantenimiento de las zonas de espacio público.

Es relevante señalar, que la falta de claridad al interior de la Entidad en materia conceptual sobre el tipo de contratos que es dable suscribir en aras de asegurar la sostenibilidad, la administración, el uso y el mantenimiento de espacios públicos, pone en riesgo la inversión de los recursos destinados y ejecutados en uno de los programas de más impacto para la ciudad al igual que el sentido pertenencia, vinculación y apropiación por parte de la ciudadana en la prevención, control, mejoramiento y mantenimiento del Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público. En igual forma, lo ocurrido atenta contra los niveles de confianza y capacidad, hasta ahora ganados, para resolver pacíficamente los conflictos sobre el espacio público con la intervención directa de los ciudadanos interesados en ser gestores y facilitadores en los correspondientes procesos.

En razón a lo anteriormente expuesto se requiere que la Administración Distrital determine de manera urgente las medidas que implementara para garantizar la administración, mantenimiento y sostenibilidad de las zonas de espacio público; así como las medidas de control y seguimiento que garanticen la reinversión de los recursos públicos generados por el aprovechamiento de las áreas de espacio público entregados a la comunidad y que a la fecha están sin ningún instrumento de gestión que posibilite y obligue a los particulares a la reinversión de estos recursos del erario público.

En mi calidad de Contralora de Bogotá, preocupada por la situación anteriormente descrita, hago un llamado de alerta para que la Administración Distrital, en ejercicio de sus competencias, como responsable de la recuperación, administración, mantenimiento y sostenibilidad el espacio público adopte las medidas necesarias y urgentes tendientes a subsanar las problemáticas evidenciadas para lograr el cumplimiento de los fines del estado, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme lo establece el artículo 5º, numeral 8º del Acuerdo 361 de 2009.

Las medidas adoptadas por su despacho deberán ser remitidas a este organismo de control dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordial saludo,



**MONICA CERTAIN PALMA**  
Contralora de Bogotá D.C.

Proyectó: Henry Toro A, Profesional Universitario 219 -02

Revisó: Ana Benilda Ramirez Bonilla, Prof. Esp. 222-07 - Óscar Alberto Sarmiento C., Subdirector Fiscalización Planeación

Aprobó: María Gladys Valero Vivas, Directora Sector Control Urbano

Ajustó: Gabriel E Riveros, R. Asesor GAF

