

Resolución Número 736 (Noviembre 16 de 2017)

“Por la cual se declara una urgencia manifiesta”

**EL DIRECTOR DEL INSTITUTO DISTRITAL DE
GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO –
IDIGER**

**En ejercicio de sus facultades legales y
reglamentarias, especialmente de las conferidas
por el Acuerdo Distrital 546 de 2013, el artículo
42 de la Ley 80 de 1993, el artículo 7° del Decreto
Distrital 173 de 2014 y,**

CONSIDERANDO:

Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, en tal sentido que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que el numeral 4.9 del artículo 3° del Decreto 173 de 2014 contempla como función del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER, la coordinación de la asistencia técnica, humanitaria y logística para la atención a la población afectada, de manera directa o indirecta, por incidentes, emergencias y/o desastres.

Que el numeral 8.4 del artículo 3° del Decreto 173 de 2014 asigna al IDIGER la función de *“Ejecutar las obras de mitigación de riesgos por fenómenos de remoción en masa, en forma complementaria con las entidades del Distrito Capital responsables de la protección de la infraestructura, y en forma subsidiaria con las Alcaldías Locales cuando las áreas de afectación involucren viviendas”*.

Que en ejercicio de la función asignada el numeral 2.7. del precitado artículo 3°, según el cual el IDIGER debe elaborar los diagnósticos técnicos de riesgo derivados de situaciones de emergencia, calamidad o desastre; el área de Asistencia Técnica realizó visitas los días 26 de Marzo, 3 y 19 de Mayo de 2017 al sector localizado de la Calle 75 B Sur con Carrera 14 A del barrio Monterrey en la localidad de Ciudad Bolívar, evento que fue registrado en el Sistema de

Información para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático – SIRE con el No. 4545901.

Que las anteriores visitas fueron documentadas en el Diagnóstico Técnico DI-10533 en donde se describe lo siguiente: *“Se identifica que la zona central del polígono evaluado, corresponde a un talud de corte de un antiguo frente de explotación minero, que presenta una pendiente fuerte (cercana a los 90°) con una longitud de cincuenta (50) metros y una altura de treinta (30) metros aproximadamente, el talud de corte posiblemente está conformado principalmente por areniscas (rocas); el talud no cuenta con obras geotécnicas de contención ni con obras de manejo de agua de escorrentía superficial y/o sub-superficial. Se observa que sobre el talud se está realizando entrega directa de aguas servidas, de colectores (tuberías) provenientes de las viviendas ubicadas ladera arriba. El talud presenta en varios puntos, evidencias de desprendimientos de material rocoso y material limo-arcilloso, se estima que el material desprendido este próximo a los veinte (20) metros cúbicos en total”* (Página 6).

Que ante el acaecimiento del fenómeno descrito, el Diagnóstico Técnico DI-1053 recomendó la evacuación de las viviendas identificadas como C1, C2, C3, y C4 debido a que la estabilidad y habitabilidad de las mismas se encuentran comprometidas por la posibilidad de nuevos desprendimientos de fragmentos de roca provenientes del talud evaluado.

Que el día 29 de septiembre de 2017 se presentó el evento SIRE No. 4837319 en el sector mencionado (Calle 75 B Sur con Carrera 14 A del barrio Monterrey en la localidad de Ciudad Bolívar), razón por la cual el personal del Área de Asistencia Técnica del IDIGER realizó una nueva visita y emitió el Diagnóstico Técnico DI-10971, en donde se identificó el avance del proceso de remoción en masa en el siguiente sentido:

“El talud de corte, que fue objeto de explotación minera en décadas pasadas, está conformado principalmente por areniscas (“Rocas”), donde se evidenciaron procesos de erosión laminar y una avanzada degradación del macizo rocoso, además de múltiples diaclasas (“Grietas”), que definen un volumen de material potencialmente inestable de trescientos (300) metros cúbicos aproximadamente, que podría desprenderse e impactar la parte baja del talud, donde se localiza la Vía de la Calle 75 A Bis Sur entre Carrera 14 A y Transversal 14 B y las viviendas emplazadas en los predios C2, C3, C4, C7, C8 y C9 de la figura 1 (ver fotografías 1 a 8). Dicha situación, genera un aumento considerable en la condición de amenaza alta y riesgo alto por movimientos en masa en el sector” (página 7).

Que el Diagnóstico Técnico DI-10971 estableció que las viviendas identificadas como C2, C3, C4, C7, C8 y C9 se encuentra comprometidas ante el eminente riesgo de ser impactas por el material (fragmentos de roca potencialmente inestables) provenientes del talud evaluado; razón por la cual se recomendó mantener deshabitadas las viviendas C2 y C3, se ratificó la recomendación de evacuación de las vivienda C4, y se emitieron actas de recomendación de evacuación para los predios C7, C8 y C9. Adicionalmente, el DI-10971 aclaró que los predios C5 y C6 a pesar de no estar comprometidos ante cargas normales de servicio, si se presenta un avance retrogresivo de estos desprendimientos de material, su condición de estabilidad y habitabilidad podría cambiar con el tiempo.

Que frente a la infraestructura del sector, el Diagnóstico Técnico DI-10971 estableció que la funcionalidad de la vía de la Calle 75 A Bis Sur entre Carrera 14 A y Transversal 14 B se encuentra comprometida en la actualidad por la posibilidad de nuevos desprendimientos de fragmentos de roca provenientes del talud evaluado, de forma que se recomendó a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar la restricción temporal y preventiva de la mencionada vía. Por otro lado y tal como se había identificado en el Diagnóstico Técnico DI-10533, se observaron vertimientos de aguas servidas y aguas lluvias en la parte alta del talud, lo cual ha contribuido en la degradación progresiva del talud de corte, en consecuencia, se solicitó a la Empresa de Acueducto de Bogotá – EAB que realice una valoración y verificación de las redes en el sector objeto de análisis.

Que el día 11 de noviembre de 2017 se presentó nuevamente un evento de emergencia identificado en el SIRE con el No. 4842595, en el sector de la Calle 75 B Sur con Carrera 14 A del barrio Monterrey en la localidad de Ciudad Bolívar, el cual fue atendido por el Área de Asistencia de Técnica del IDIGER y documentado en el Diagnóstico Técnico DI-11136, en donde se observó la materialización del riesgo por movimiento en masa identificado en los citados Diagnósticos Técnicos DI-10533 y DI-10971 de la siguiente forma:

“El talud de corte donde se presentó el movimiento en masa, corresponde a un antiguo frente de explotación minera en décadas pasadas, dado que corresponde a un macizo rocoso conformado por areniscas, donde se evidenciaron procesos de erosión laminar y una avanzada degradación del macizo rocoso, además de múltiples diaclasas (“Grietas”), que definen un volumen de material potencialmente inestable de trescientos (300) metros cúbicos aproximadamente; de los cuales se desprendieron 120 m3 aproximadamente generando los daños que se describen seguidamente. De igual manera sobre el costado oriental

del talud de corte evaluad se identifican bloques potencialmente inestables, generando un aumento considerable en la condición de amenaza alta y riesgo alto por movimientos en masa en el talud.

En el talud de corte evaluado se presenta un desprendimiento de los fragmentos rocosos evidenciados como inestables en visitas anteriores. Los desprendimientos involucran un volumen aproximado de 120 m3. Parte de los fragmentos desprendidos, impactan sobre la vivienda C4 (Figura 1), generando el colapso del muro de cerramiento perimetral sobre el costado Sur. El resto de material desprendido se depositó sobre la Calle 75 A Bis Sur, que constituye la vía principal de acceso a la parte alta del barrio, quedando afectada la funcionalidad de la misma en su totalidad en el tramo avaluado. (Ver fotografías 3 a 7). También resulta afectada por estos desprendimientos la funcionalidad de la Carrera 14 A Bis A.

Los daños que se identifican en la vivienda C4 se concentraron sobre el costado sur y costado occidental; dentro de los cuales se resalta la pérdida de verticalidad de la columna esquinera sobre el costado suroccidental, pérdida de verticalidad del muro de cerramiento perimetral sobre el costado occidental y pérdida de soporte de la cubierta” (página 6).

Que en el Diagnóstico Técnico DI-11136 se consigna como detonantes del evento de emergencia el inadecuado manejo de aguas en la zona y las altas precipitaciones que se presentan en esta época del año, así fue descrito el documento técnico en mención:

“Como factores contribuyentes al desprendimiento de material se tiene el vertimiento de las aguas residuales y domésticas, que proviene de las viviendas que se localizan aproximadamente a 15 m de la corona del talud, sumado a las condiciones geológicas de la Formación Regadera conjunto superior, conformado por arcillas arenosas poco cementadas y con estructuras heredadas que le confieren al talud un alto potencial de caída de bloques. Adicionalmente, los habitantes del sector manifiestan que la noche anterior a la ocurrencia del evento (10 de Noviembre 2017) se presentaron fuertes y constantes precipitaciones, lo cual podría ser una de las causas detonantes de los desprendimientos; situaciones que basados en la inspección visual realizada no es posible precisar.

Las altas precipitaciones hacen parte de las causas externas que favorecen procesos de inestabilidad del terreno al aumentar los esfuerzos en la masa de materiales de suelo o roca y lubrican las discontinuidades, reduciendo su resistencia al

corte. Adicionalmente, como factor contribuyente para los desprendimientos presentados se tiene el vertimiento de las aguas servidas de las viviendas ubicadas en la parte alta del talud, en el que se identificaron los vertimientos por tuberías de gres y tuberías de PVC. Según información hidrometeorológica del IDIGER del día 11 de Noviembre de 2017, se muestran valores de precipitaciones para el sector noroccidental de la Localidad de Ciudad Bolívar en un rango de 15.1 a 20 mm. Así mismo, de acuerdo con los pronósticos hidrometeorológicos se estima que se mantendrán las condiciones lluviosas para los días venideros” (página 7).

Que ante el evento de emergencia en comento, el IDIGER recomendó a través del DI-11136 que las viviendas identificadas como C1, C2, C3, C4, C7, C8 y C9 del barrio Monterrey se mantengan evacuadas hasta que se garanticen las condiciones de estabilidad del talud de corte, y ratificó la restricción de uso de la vía de acceso principal al sector (Calle 74 A Bis Sur) debido que se encuentra obstaculizada por el material proveniente del movimiento en masa, recomendaciones que se realizaron con fundamento en las siguientes conclusiones:

“9. CONCLUSIONES:

- *La habitabilidad de la vivienda C4 (Ver figura 1) se encuentra comprometida en la actualidad por el colapso del muro perimetral, provocado por el impacto de una roca de gran tamaño sobre este.*
- *La funcionalidad de la vía de acceso principal al sector (Calle 75 A Bis Sur) se encuentra comprometida en la actualidad, por la acumulación de material desprendido que se encuentra depositado sobre la misma.*
- *La habitabilidad de las viviendas ubicadas en los predios C2, C3, C7, C8 y C9 en el Barrio Monterrey de la Localidad Ciudad Bolívar (ver tabla 1), se encuentra comprometida en la actualidad, ante el riesgo de ocurrencia de nuevos desprendimientos de bloques rocosos (fragmentos de roca potencialmente inestables) provenientes del talud evaluado que podrían impactar las mismas.*
- *Una vez materializado el desprendimiento de fragmentos rocosos del talud evaluado, se evidencia la existencia de bloques potencialmente inestables sobre el costado oriental los cuales pueden desprenderse súbitamente y ocasionar nuevos daños en las viviendas e infraestructura pública ubicada en la parte baja” (página 13-14).*

Que en aras de mitigar el evento de emergencia descrito, y teniendo en cuenta que en la actualidad es

bastante probable que continúe el desprendimiento de material del talud asociado a la temporada de lluvias, el Diagnóstico Técnico DI-11136 recomienda adelantar las siguientes medidas:

“11. RECOMENDACIONES:

El estado actual del talud indica una alta probabilidad de caída de bloques en el corto plazo, considerando la temporada invernal del segundo semestre del año en curso, la cual intensifica la acción erosiva sobre el talud y puede convertirse en el factor detonante del proceso de inestabilidad. Las acciones a implementar deben estar encaminadas a:

- *Reducción de la acción del factor contribuyente y posible detonante de la inestabilidad, que en este caso corresponde al vertimiento de aguas sobre el talud. Para tal fin se recomienda captar las aguas que caen sobre el talud, las cuales presentan un sistema de tubería en gres y PVC. Estas aguas pueden ser conducidas de manera contralada a través de la implementación del sistema de alcantarillado de la parte alta del talud, sistema estimado en aproximadamente 250 metros de longitud.*

- *Para la protección del talud se plantea la implementación de una malla y pernos de anclaje; que se aplica cuando las rocas o fragmentos a contener, susceptibles de desprenderse, no sean inferiores a la propia apertura de la malla, viable de acuerdo con las propiedades y/o competencias del material caracterizado.*

Se implementa en todo tipo de taludes rocosos anclándose en la cabecera del talud, no en la propia pared rocosa, porque así las rocas pueden deslizarse entre el talud y la malla y quedar retenidas al pie del talud sin peligro alguno.

- *Retención o retiro controlado de los bloques potencialmente inestables sobre el costado oriental del talud, lo mismo que el retiro del material desprendido, el cual involucra un volumen aproximado de 120 m³, considerando la necesidad de fragmentación de los bloques de gran tamaño desprendidos para garantizar la seguridad de quienes adelantan dichas labores.*

- *Como intervención complementaria se plantea una barrera de protección en la parte baja del talud, de tal manera que se garantice la retención de los fragmentos rocosos que se puedan desprender y garantizar el aislamiento del área para evitar el paso de peatones entre la vía y el talud evaluado” (página 15).*

Que actualmente, el IDIGER no cuenta con un contrato que permita la ejecución de las medidas tendientes a mitigar la condición de riesgo que presenta el talud de corte localizado en el sector de la Calle 75 B Sur con Carrera 14 A del barrio Monterrey en la localidad de Ciudad Bolívar.

Que la condición física de susceptibilidad de los materiales a la ocurrencia de un movimiento en masa (derrumbes, caídas de rocas) en el talud localizado en el sector de la Calle 75 B Sur con Carrera 14 A del barrio Monterrey, y ante las altas precipitaciones que se presentan, es inminente y evidente que se presente una nueva detonación de dicho fenómeno, lo cual generaría graves afectaciones a las viviendas aledañas e infraestructura pública (tal como la Calle 74 A Bis Sur y sus alrededores); de tal forma que resulta inviable adelantar un proceso ordinario de contratación que prolongue en el tiempo la ejecución de las medidas de mitigación señaladas. En procura de salvaguardar la vida e integridad de los habitantes y transeúntes de la parte baja y alta del talud, es necesaria la intervención inmediata con obras y medidas de mitigación, que permitan reducir el peligro en este sector.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 contempla la *“urgencia manifiesta” en el siguiente sentido: “Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos”.*

Que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado el concepto de urgencia manifiesta bajo los siguientes parámetros:

“En este orden de ideas, “la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y

hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño”.

Por otra parte, para la Sala resulta claro que uno de los elementos esenciales de la urgencia manifiesta lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios^{2,3} (Subrayado fuera de texto)

Que adelantar un procedimiento ordinario para contratar las obras de mitigación del talud ubicado en el área de la Calle 75 B Sur con Carrera 14 A del barrio Monterrey en la localidad de Ciudad Bolívar puede prolongarse en el tiempo, lo cual genera la imposibilidad de la intervención inmediata que permita garantizar la estabilidad de los materiales presentes en la ladera ante la ocurrencia de los eventos detonantes descritos en el Diagnóstico Técnico DI-11136 de 2017.

Que con el fin de garantizar un proceso de selección transparente y objetivo, e intervenir de manera inmediata el talud ubicado en el área de la Calle 75 B Sur con Carrera 14 A del barrio Monterrey en la localidad de Ciudad Bolívar, se hace necesario declarar la urgencia manifiesta con el fin de contratar las medidas necesarias en pro de mitigar el riesgo que se presenta actualmente en dicha ladera.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar la urgencia manifiesta para adelantar todas las medidas necesarias en pro de mitigar el riesgo que se presenta actualmente en el talud ubicado en el área de la Calle 75 B Sur con Carrera 14 A del barrio Monterrey en la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá D.C.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 27 de abril de 2006. Expediente: 05229. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

² En este sentido véase Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de enero de 1998. Radicado No. 1073. Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón y el Concepto de 24 de marzo de 1995. Radicado 677. Consejero Ponente: Luis Camilo Osorio Isaza.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 7 de febrero de 2011. Expediente: 34425. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

(IDIGER), celébranse mediante contratación directa los contratos necesarios para ejecutar todas las obras y medidas de emergencia en pro de mitigar el riesgo que se presenta en el talud ubicado en el área de la Calle 75 B Sur con Carrera 14 A del barrio Monterrey en la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá.

ARTÍCULO TERCERO.- Dar traslado de los contratos a suscribir y de sus antecedentes, inmediatamente después de su celebración, a la Contraloría de Bogotá, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO CUARTO.- La presente resolución rige a partir de su fecha de expedición y contra la misma no procede recurso alguno.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá, a los dieciséis (16) días del mes de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

RICHARD ALBERTO VARGAS HERNÁNDEZ
Director General