



# CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

CONTROL FISCAL AUTÓNOMO Y COMPROMETIDO CON LA CIUDADANÍA

Cartagena de Indias, D. T. y C. 30 de marzo de 2021  
Oficio PC- 084

Señor

**HAROLDO RODRIGUEZ OSORIO**

Fundación Ecológica Verde que te Quiero Verde  
verdequetequieroverde1994@gmail.com

## **Asunto: Respuesta de Fondo Denuncia D-079-2020**

Cordial saludo.

Le informo lo siguiente, con el objeto de dar respuesta final a su denuncia radicada en esta Contraloría con el código **D-079-2020**, sobre “Presunto detrimento patrimonial por obras de reparcho del puente Jiménez Cartagena”.

### **Antecedentes.**

La Contraloría Distrital de Cartagena en fecha 5 de octubre de 2020, recibe denuncia por parte del señor HAROLDO RODRIGUEZ OSORIO, se radica en el Área de Participación Ciudadana con el código D-079-2020, se asigna a la Profesional Universitario Gerleis Pérez y al Asesor Eric Reyes Ravelo, para su atención en esta misma Área.

### **Actuaciones Administrativas.**

- Control Fiscal Participativo solicita información pertinente a la Alcaldía Mayor de Cartagena y a la Secretaria de Infraestructura Distrital mediante oficios de fechas 14 de octubre de 2020, 06 de noviembre de 2020, 10 de marzo de 2021 y 16 de marzo de 2021.
- En fecha 16 de noviembre de 2020, el Secretario de Infraestructura Distrital, Luis Villadiego Cárcamo, mediante oficio AMC-OFI-0102416-2020 envía la información solicitada.
- En fecha 20 de noviembre de 2020, el asesor código 105 grado 47 de la Unidad de PQR de la Alcaldía Mayor de Cartagena, Néstor José Monterrosa López, mediante oficio AMC-OFI-0104355-2020, remitió la información solicitada.
- En Fecha de 18 de noviembre de 2020 el Director Financiero de Contabilidad de la Alcaldía Mayor de Cartagena señor NOVER ESPINOSA PEÑARANDA mediante oficio AMC-OFI-0103219-2020 remitió documentación relacionada con órdenes





### Conclusiones

**Según informe de atención de denuncia anexo, firmado por la suscrita Coordinadora de Participación Ciudadana, Cristina Mendoza Buelvas, Profesional Universitario Gerleis Pérez, Asesor Externo Abogado Eric Reyes Ravelo y Asesor Externo Ingeniera Civil Laura Gómez Díaz, se concluye lo siguiente:**

*“Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de acuerdo al análisis adelantado por esta Coordinación, se concluye de la siguiente manera:*

- *La Secretaría de Infraestructura Distrital suscribió contrato No. MC-INFRA-001-2020 con Rubén Darío Gómez Barroso cuyo objeto es la “REHABILITACIÓN PAVIMENTO ASFALTICO PUENTE JIMENEZ BARRIO MANGA DE LA CIUDAD DE CARTAGENA”.*
- *La Secretaría de Infraestructura Distrital en el marco del contrato No. MC-INFRA-001-2020 tenía la obligación de una planeación adecuada, mediante estudios previos factibles para dar cabal cumplimiento al objeto del mismo.*
- *En visita de inspección técnica realizada por esta coordinación, el día 18 de marzo de 2021, se identificó que la capa asfáltica reemplazada del carril que va en sentido de Manga a la avenida del lago, se encuentra más deteriorada en su composición, pues se visualiza en ella el agregado grueso de la mezcla, lo que nos lleva a concluir que al no haber contemplado en estudios previos, obras de drenaje para terminar con la problemática de represamiento de agua en la zona, a corto plazo ocasionará que el pavimento nuevo, objeto de la contratación, se deteriore.*
- *La Secretaría de Infraestructura Distrital, al momento de la contratación de la obra de pavimentación, no tuvo en cuenta dentro de sus estudios previos las condiciones reales de la zona a intervenir, de modo que se incluyera mediante su celebración, obras de drenaje que permitieran evacuar el agua represada en la zona y así evitar con el tiempo el deterioro del asfalto nuevo.*
- *En la documentación aportada por el sujeto de control, se evidencia copia simple del acta de recibo parcial de obra, el cual se suscribe atendiendo a que las obras de rehabilitación del pavimento asfáltico puente Jiménez barrio Manga, fueron entregadas y concluidas a satisfacción.*
- *A pesar de haberse ejecutado por parte del contratista las cantidades de obra contratadas de pavimento, se identifica, que actualmente uno de los carriles intervenidos ya se encuentra en proceso de deterioro y que trascurrido poco tiempo de la entrega a satisfacción de la obra (ocho meses), se han realizado*





*a la fecha, dos reparaciones posteriores a su ejecución como parte de la garantía de la misma, todo esto atribuido a la permanencia de agua salada que se estanca sobre la avenida del lago, problemática que no se tuvo en cuenta a la hora de elaborar los respectivos estudios previos, por lo tanto se evidencia o constituye respecto al contrato No. MC-INFRA-001-2020 una clara vulneración al principio de planeación, el cual hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), situación que genera Presunto Detrimiento Patrimonial y Presunta Observación Administrativa con Alcance Disciplinario.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que de las actuaciones de verificación fiscal de los hechos y circunstancias analizadas nos llevan a determinar que la gestión de la entidad territorial tiene:*

**ALCANCE FISCAL:** *Se determina presunto Hallazgo Fiscal por la suma de Cuarenta y Cinco Millones Ochocientos Cincuenta y Dos Mil Ciento Ochenta Pesos con Cuarenta Centavos \$45.852.180,40.*

**ALCANCE DISCIPLINARIO:** *Se determina Observación Administrativa con Presunta Incidencia Disciplinaria, con la finalidad de que se investigue la actuación de los funcionarios que intervinieron en las contrataciones, desde su etapa de planeación hasta la suscripción, ejecución y liquidación.*

*Finalmente damos por contestada su denuncia, no sin antes agradecer su comunicación, la cual es parte de la Participación Ciudadana como eje fundamental en la lucha contra la corrupción y por el mejoramiento de la gestión pública”.*

Soportamos lo anterior, anexando informe de atención de denuncia, contentiva en diez (10) folios.

Atentamente,

**CRISTINA MENDOZA BUELVAS**

Coordinadora Control Fiscal Participativo

Anexos -informe Atención de denuncia  
-Encuesta Satisfacción del Ciudadano





## RESPUESTA PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y DENUNCIA

<b>1. INFORMACIÓN GENERAL:</b>
Nombre solicitante: HAROLDO RODRIGUEZ OSORIO
Origen solicitud: a) Directa: X      b)Proceso auditor:      c) Otros:
No. Radicación:D-079–2020
Tipo de solicitud: a)Petición:      b)Queja:      c)Reclamo:      d) Denuncia: X
Fecha recibido Oficina Participación Ciudadana: 05-10-2020
Fecha Remisión Oficina Participación Ciudadana: 05-10-2020
<b>2. INFORMACIÓN SERVIDOR CDC:</b>
Nombre: GERLEIS PÉREZ PADILLA
Cargo: Profesional Universitario
Nombre: ERIC REYES RAVELO
Cargo: Asesor Externo – Abogado
Fecha asignación: 07/10/2020
Fecha respuesta: 25/03/2021
<b>3. INFORMACIÓN SOLICITUD:</b>
<b>3.1. ANTECEDENTES:</b>
<p>Por denuncia interpuesta del señor Haroldo Rodríguez Osorio, se inició actuación fiscal por presuntas irregularidades frente a la pavimentación del Puente Jiménez del barrio Manga, en donde expone lo que resume de la siguiente manera:</p> <p>“Ante la negligencia de nuestros entes de control local (procuraduría y contraloría) desesperadamente le escribimos a usted como máxima autoridad nacional para que coadyuve en el proceso de verificación de la baja calidad de las obras de re parcheo del puente Jiménez en manga así mismo el deterioro en apenas 2 meses de haber sido ejecutada las obras de re parcheo del Puente en mención, la cual comienza a presentar desmoronamiento de la Capa asfáltica, signo inequívoco de la falta de profesionalismo del contratista y de los materiales, huecos y desniveles de la capa.</p> <p>Este contrato de \$ 87.357.700 se realizó por mínima cuantía y fue adjudicado y se ejecutó a la carrera el mes de agosto aproximadamente, trabajos que contemplan re parcheo de muy baja calidad, cargue, transporte del material sobrante, fresado con máquina, y colocación y compactación de mezcla asfáltica caliente, señalización y manejo de tráfico. Consideramos que si supuestamente la obra solucionaba el problema de movilidad que impedían los cráteres y huecos que se habían generado allí, el estudio de factibilidades debió contemplar los drenajes y las aceras peatonales ya que es el sitio de embarque y desembarque de un alto porcentaje de ciudadanos que llegan al centro Histórico, la Matuna y Getsemaní a trabajar. Si bien pedimos copia del contrato por medio escrito y/ o digital a través de un derecho de petición, a nuestro secretario de Infraestructura el Dr. Jácome, nunca nos contestó, así mismo vemos que el alcalde de la Localidad Luis Negrete ha hecho p caso omiso, el cual debe acompañar estos proceso de desarrollo y mejoramiento de nuestras calzadas para una mejor calidad de vida, notamos además cero señalización, cruces peatonales , dada la gran afluencia de la población trabajadora, que exige respeto, seguridad vial y calidad de vida en su acceso a la movilidad.”.</p>



### 3.2 ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS:

La denuncia fue radicada en la Contraloría Distrital de Cartagena el 05 de octubre de 2020, con número interno de denuncia D079 de 2020, para lo cual se solicitó información pertinente, mediante las siguientes actuaciones:

- Control Fiscal Participativo solicita información pertinente a la Alcaldía Mayor de Cartagena y a la Secretaría de Infraestructura Distrital mediante oficios de fechas 14 de octubre de 2020, 06 de noviembre de 2020, 10 de marzo de 2021 y 16 de marzo de 2021.
- En fecha 16 de noviembre de 2020, el Secretario de Infraestructura Distrital, Luis Villadiego Cárcamo, mediante oficio AMC-OFI-0102416-2020, remitió la siguiente documentación:
  - ✓ Copia simple de Estudios Previos.
  - ✓ Copia simple del Presupuesto oficial de obra.
  - ✓ Copia simple del Certificado de Disponibilidad Presupuestal No.6.
  - ✓ Copia simple de la propuesta presentada por el contratista.
  - ✓ Copia simple de Comunicación de Aceptación de la Oferta No. MC-INFRA-001-2020.
  - ✓ Copia simple de Registro presupuestal No.54
  - ✓ Copia simple de órdenes de pago con ocasión al contrato de rehabilitación Pavimento Asfáltico Puente Jiménez Barrio Manga de la Ciudad de Cartagena (Pago acta final).
  - ✓ Copia simple póliza de seguro de Resp. Civil Extracontractual.
  - ✓ Copia simple del Acta de Inicio.
  - ✓ Copia simple Plan de Manejo de Tránsito.
  - ✓ Copia simple de Acta de Veeduría.
  - ✓ Copia simple de Acta de Recibo de Veeduría
  - ✓ Copia simple de informes de supervisión.
  - ✓ Copia simple de Plano General.
  - ✓ Copia simple de Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal.
  - ✓ Copia simple del Acta de Recibo Final.
- En fecha 20 de noviembre de 2020, el asesor código 105 grado 47 de la Unidad de PQR de la Alcaldía Mayor de Cartagena, Néstor José Monterrosa López, mediante oficio AMC-OFI-0104355-2020, remitió la información solicitada.
- En Fecha de 18 de noviembre de 2020 el Director Financiero de Contabilidad de la Alcaldía Mayor de Cartagena señor NOVER ESPINOSA PEÑARANDA mediante oficio AMC-OFI-0103219-2020 remitió documentación relacionada con órdenes.

### 3.3 RESPUESTA –CONCEPTO. SOLUCIÓN JURÍDICA:

#### INTRODUCCIÓN:

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, a través de la Coordinación de Control Fiscal Participativo, recibió la denuncia D-079 de 2020, la cual tuvo por objeto evaluar presuntas irregularidades en torno a la ejecución de pavimentación del Puente Jiménez del barrio Manga.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos del control fiscal participativo, prescritos por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, compatibles con las de general aceptación y en armonía con la Ley 1755 de 2015, Ley 80 de 1993, Ley 610 de 2000 y Ley





734 de 2002; por tanto, requirió acorde con ellas, evaluación de la documentación aportada por el sujeto auditado, de manera que la investigación proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el presente informe.

Una vez llevado a cabo todas las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos, y solicitada toda la información requerida para dar trámite y repuesta con el respectivo informe, se hizo necesario determinar lo siguiente: el alcance de la denuncia, la verificación y conclusión.

#### OBJETIVOS:

Revisar y evaluar el proceso precontractual, contractual y post contractual de la contratación referente a la pavimentación del Puente Jiménez del barrio Manga, permitiendo establecer la legalidad, eficiencia, eficacia y pertinencia a través de los siguientes objetivos específicos:

- Revisar y conceptuar sobre el cumplimiento de las leyes que reglamentan la Contratación Estatal.
- Determinar si los estudios previos fueron adecuados y pertinentes, permitiendo establecer con claridad las necesidades a subsanar, así como que contengan toda la documentación necesaria para cumplir el objeto con el cual se satisface la necesidad planteada, emitiendo concepto sobre los mismos.
- Revisar al detalle las modificaciones que se hayan suscitado en la etapa de ejecución, sean en tiempo o en valor o de cantidades, emitiendo concepto sobre la pertinencia de las mismas.
- Verificar el adecuado cumplimiento del objeto pactado, efectuando revisión selectiva de los ítems ejecutados, su trámite de liquidación y beneficios generados al Distrito de Cartagena.
- Establecer si se pactó anticipo y los controles que previó la entidad contratante.
- Realizar visita a la obra en fiscalización para establecer el cumplimiento del objeto contractual, en cuanto a cantidad, calidad, estabilidad de la obra e impacto en el sector intervenido.
- Revisar si se pactó cronograma de ejecución y su cumplimiento.
- Determinar luego de la respectiva evaluación del Convenio en mención, si existe o no hallazgos u observaciones.

En términos generales, la Coordinación de Control Fiscal Participativo realizó su respectiva evaluación, llegando a las conclusiones que se exponen en la presente respuesta de fondo.

#### ALCANCE:

De acuerdo con el objetivo planteado, el cubrimiento es sobre el contrato suscrito para la pavimentación del Puente Jiménez del barrio Manga, realizando el análisis y evaluación a partir de la elaboración de su estudio previo, fechas de suscripción e inicio, hasta su entrega a satisfacción y liquidación, verificando primeramente que no involucren recursos que no sean de nuestra competencia evaluar, tomando como muestra los soportes documentales correspondientes al proceso precontractual, contractual y post contractual.

#### RESULTADOS DEL ANÁLISIS:



De conformidad con los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política, modificados por los artículos 1, 2 y 4 del Acto Legislativo 04 de 2019, respectivamente; la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000, el Decreto-extraordinario 403 de 2020 y demás normas que rigen el control fiscal, a través de la Coordinación de Control Fiscal Participativo, se permite emitir informe con base en la documentación radicada por el Distrito de Cartagena a través de la Secretaría de Infraestructura Distrital, de la Unidad de PQR de la Alcaldía Mayor de Cartagena y de la Secretaría de Hacienda Distrital, en los siguientes términos:

Sea lo primero indicar que, luego de hacer una revisión de la documentación presentada por las entidades requeridas, se pudo establecer que el contrato de que trata la denuncia que nos ocupa identificado con el No. MC-INFRA-001-2020 de 11 de marzo de 2020, fue suscrito entre la Secretaría de Infraestructura Distrital y el Rubén Darío Gómez Barroso, cuyo objeto es la “REHABILITACIÓN PAVIMENTO ASFALTICO PUENTE JIMENEZ BARRIO MANGA DE LA CIUDAD DE CARTAGENA”.

Que el convenio interadministrativo suscrito tenía la siguiente fase de inversión:

DESCRIPCIÓN	APROBACIÓN	FUENTE	VRL. APROBADO EN MILLONES
CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE VÍAS PARA LA COMPETITIVIDAD EN EL DISTRITO DE CARTAGENA – Dividendos de Acucar	CDP No. 6	Alcaldía de Cartagena	\$63,887,514.00

Que en fecha de 17 de julio de 2020 se suscribió entre el supervisor designado de la Secretaría de Infraestructura Ingeniero Gustavo de León Villalobos y Rubén Darío Gómez Barroso, acta de inicio del contrato, lo que dio origen a la iniciación de proceso contractual por parte de este último con la finalidad de ejecutar las obras necesarias para el cumplimiento del mismo. El proceso de contratación se encontró soportado en estudio previo suscrito por el señor GONZALO JÁCOME PEÑARANDA quien se desempeñaba como Secretario de Infraestructura Distrital y en el cual se describen las necesidades de contratación, estudios, condiciones y especificaciones técnicas, documento que cobra gran relevancia en el presente análisis de cara a abordaje de los planteamientos denunciados. En este sentido, se debe precisar que para hacer un análisis de la situación se hace necesario abordar estos estudios previos elaborados por la administración, con la finalidad de dar alcance a su contenido.

Visto lo anterior, tenemos que revisados los estudios previos, se tiene que el mismo, dentro del compendio de su necesidad a satisfacer, se encuentra expresamente que la finalidad de la obra fue encaminada al mejoramiento de la movilidad en la zona, mediante la colocación de un concreto rígido. La anterior disposición obligacional pactada, debe ser analizada a la luz del objeto de mismo y de la ejecución final de las actividades de obra ejecutadas y recibidas a satisfacción. Motivo por el cual, ésta comisión evaluadora, realizó visita de inspección técnica a la obra de rehabilitación de pavimento asfáltico puente Jiménez barrio Manga de la ciudad de Cartagena, el día 18 de marzo de 2021, con el objetivo de evaluar su aspecto técnico, y de verificar el cumplimiento de las condiciones y especificaciones establecidas en el contrato. Por consiguiente, mediante levantamiento detallado de lo existente, se procede a establecer el estado técnico de las obras ejecutadas de la siguiente manera:

Cuenta con actividades de movimiento de tierra, cargue, retiro y transporte del material sobrante, fresado con máquina, pavimentación con mezcla densa caliente y señalización para el manejo del tráfico.

Inicialmente se contrató para su ejecución 456 m<sup>2</sup> de pavimento a intervenir, sin embargo, teniendo en cuenta la visita de inspección técnica práctica y luego del respectivo cálculo técnico, se corrobora que la ejecución en sitio fue de 356 m<sup>2</sup> de pavimento, cantidad acorde a lo pagado por el Distrito de Cartagena.

Durante la visita se observó que la capa asfáltica reemplazada del carril que va en sentido de Manga a la avenida del lago se encuentra más deteriorada en su composición, pues se visualiza en ella el agregado grueso de la mezcla, sin embargo el carril que va en sentido contrario se encuentra en un mejor estado, puesto que se realizaron dos reparaciones posteriores a la ejecución de la obra como parte de la garantía de la misma, todo esto atribuido a la permanencia de agua salada que se estanca sobre la avenida del lago, lo que hace que se deteriore de una manera más rápida el asfalto reparado. Si bien la última reparación de la vía se realizó en el mes de diciembre periodo en el cual no hubo presencia de constante de lluvias.

Por otro lado, al evaluar la problemática de represamiento de las aguas se evidenciaron trazas respecto a los niveles que alcanza el agua en la calle cuando se presentan eventos de precipitación. Principalmente se determinó que en la calle donde se forma la acumulación de agua, no existe canal alguno donde ésta puede evacuar; se encuentra identificada en una zona con pendientes mínimas respecto al lago existente, adicionalmente, la falta de permeabilidad de la zona, el drenaje de la escorrentía superficial lento, el nivel freático elevado, significa un mayor tiempo de desalojo natural de las aguas por lo que la problemática principal que ocasiona una topografía con pendientes mínimas con este tipo de condicionantes son las inundaciones en épocas de lluvia.

En este sentido, para solucionar la problemática asociada a la acumulación de aguas que se generan en la calle pavimentada, era necesario diseñar y construir estructuras de drenaje apropiadas que permitieran la evacuación controlada y segura de las aguas lluvias, teniendo en cuenta las condiciones topográficas y de evacuación de las vías aledañas, de tal manera que no se genere a corto plazo afectación en el pavimento nuevo.

De igual forma, es pertinente aclarar, que hasta tanto el Distrito de Cartagena no intervenga con trabajos en el sistema drenaje para mejorar el agua acumulada en la zona, las temporadas de lluvia afectaran rápidamente la rehabilitación de éste pavimento, llegando a su deterioro.

En desarrollo de lo expuesto, debemos traer a colación que de los elementos y documentos que componen los estudios previos, tenemos como insumo de total prioridad e importancia el conocimiento técnico del objeto a contratar – la planificación técnica-, toda obra civil requiere de una serie de estudios técnicos que permiten establecer la viabilidad y factibilidad de los proyectos planificados, dentro de los cuales se articulan diferentes ramas profesionales que dan solución a diferentes aspectos que concurren en estos, para poder realizar estos estudios se debe llevar a cabo una visita de inspección ocular en donde se constate las condiciones físicas, ambientales, sociales y económica del sitio a intervenir. Los estudios técnicos son sin duda la herramienta más importante para definir la ejecución de la obra, de conformidad a lo que se establezca ellos así será su ejecución.

Lograr que las obras contratadas tengan funcionalidad, continuidad, perdurabilidad, mantenimiento preventivo y correctivo, que se garantice su estabilidad funcional, su durabilidad y contar con opciones de mejoramiento y sostenimiento, conlleva a actividades asociadas a una buena planeación en función de la necesidad.





Esto pone en evidencia que la necesidad no se suple con la celebración del contrato, sino con el logro en condiciones de calidad y oportunidad del bien o servicio que se espera recibir, por lo que se estima que la planeación debe ser integral y dinámica.

Por lo anterior, se evidencia o constituye respecto al contrato No. MC-INFRA-001-2020 una clara vulneración al principio de planeación, el cual hace referencia al *“deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y buscar diferentes fuentes de recursos, además de evitar mayores costos a la administración fruto de modificaciones sobrevinientes imputables a la entidad y que redunden en una obligación de restablecer el equilibrio económico del contrato sin posibilidad de negociación de los precios”*.

De igual forma, lo anterior se redirecciona a incumplimiento de la ley 80 de 1993, Art. 25 *Del principio de economía* del Numeral 12º que establece: *“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda”*.

*“Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño”*.

En base a lo anterior, se considera que la planeación no se puede limitar a un cumplimiento de requisitos exigidos en la ley, sino que su efectividad exige acciones concretas en la contratación pública, en la que se debe incluir el seguimiento técnico a la ejecución de la obra, al desarrollo del proyecto, de tal forma que incluso ante la presencia de eventos inesperados se cuente con las herramientas para su solución. También debe comprender la garantía, una vez la obra sea terminada y entregada, para que el interés público realmente prevalezca sobre cualquier otro, para que las obras se realicen y se sustenten, para que los contratistas tengan un marco de operación legal y técnico que les provea de seguridad jurídica, económica y política.

De igual forma, se tiene cuenta lo establecido en la Sentencia Consejo de Estado sec 3ª. Exp. 19730, 5 febrero de 2012, según la cual una verdadera planeación debe involucrar el establecimiento de necesidades, objetivos y metas, la definición de estrategias y medios para lograrlos, la organización para poner en práctica las decisiones, seleccionando los diversos cursos de acción futuros, incluyendo una revisión al desempeño y retroalimentación, para hacer los ajustes necesarios en los futuros procesos que se lleguen a realizar.

Lo anterior nos lleva a aseverar que la naturaleza y alcance del objeto contratado a través del Contrato No. MC-INFRA-001-2020 exigía que el Distrito de Cartagena realizara un estudio previo donde se tuviera en cuenta las condiciones reales de la zona a intervenir, de modo que se incluyera mediante su celebración, obras de drenaje apropiadas que solucionaran la problemática del represamiento de agua, lo que demuestra la falta de estudio técnico factible que identificara claramente las condiciones del sector, de estudios previos – principios de planeación y en consecuencia, no se trata de un hecho imprevisible.

Conforme lo dicho, se considera que la Secretaría de Infraestructura Distrital no dio cumplimiento estricto a sus deberes en el proceso tanto de ejecución del contrato, como en el de contratación de las obras mismas, de modo que al tratarse éstas de ejecución directa del objeto debía contar previa a su suscripción con unos estudios iniciales factibles.

Dándole alcance a lo transcrito, cobra cabal importancia, que la no gestión integral por parte de la Secretaría de Infraestructura Distrital, de una adecuada planeación para el desarrollo del proyecto,





generara a corto plazo que el pavimento nuevo se deteriore, ocasionando, tal y como bien lo afirma el denunciante, una clara insatisfacción en el cumplimiento del contrato y que necesariamente genera una pretensión resarcitoria y la afectación directa a la comunidad que se vería beneficiada con las obras que se contrataron.

### **3.4 CONCLUSIONES:**

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de acuerdo al análisis adelantado por esta Coordinación, se concluye de la siguiente manera:

- La Secretaría de Infraestructura Distrital suscribió contrato No. MC-INFRA-001-2020 con Rubén Darío Gómez Barroso cuyo objeto es la “REHABILITACIÓN PAVIMENTO ASFALTICO PUENTE JIMENEZ BARRIO MANGA DE LA CIUDAD DE CARTAGENA”.
- La Secretaría de Infraestructura Distrital en el marco del contrato No. MC-INFRA-001-2020 tenía la obligación de una planeación adecuada, mediante estudios previos factibles para dar cabal cumplimiento al objeto del mismo.
- En visita de inspección técnica realizada por esta coordinación, el día 18 de marzo de 2021, se identificó que la capa asfáltica reemplazada del carril que va en sentido de Manga a la avenida del lago, se encuentra más deteriorada en su composición, pues se visualiza en ella el agregado grueso de la mezcla, lo que nos lleva a concluir que al no haber contemplado en estudios previos, obras de drenaje para terminar con la problemática de represamiento de agua en la zona, a corto plazo ocasionará que el pavimento nuevo, objeto de la contratación, se deteriore.
- La Secretaría de Infraestructura Distrital, al momento de la contratación de la obra de pavimentación, no tuvo en cuenta dentro de sus estudios previos las condiciones reales de la zona a intervenir, de modo que se incluyera mediante su celebración, obras de drenaje que permitieran evacuar el agua represada en la zona y así evitar con el tiempo el deterioro del asfalto nuevo.
- En la documentación aportada por el sujeto de control, se evidencia copia simple del acta de recibo parcial de obra, el cual se suscribe atendiendo a que las obras de rehabilitación del pavimento asfáltico puente Jiménez barrio Manga, fueron entregadas y concluidas a satisfacción.
- A pesar de haberse ejecutado por parte del contratista las cantidades de obra contratadas de pavimento, se identifica, que actualmente uno de los carriles intervenidos ya se encuentra en proceso de deterioro y que trascurrido poco tiempo de la entrega a satisfacción de la obra (ocho meses), se han realizado a la fecha, dos reparaciones posteriores a su ejecución como parte de la garantía de la misma, todo esto atribuido a la permanencia de agua salada que se estanca sobre la avenida del lago, problemática que no se tuvo en cuenta a la hora de elaborar los respectivos estudios previos, por lo tanto se evidencia o constituye respecto al contrato No. MC-INFRA-001-2020 una clara vulneración al principio de planeación, el cual hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), situación que genera Presunto Detrimiento Patrimonial y Presunta Observación Administrativa con Alcance Disciplinario.





Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que de las actuaciones de verificación fiscal de los hechos y circunstancias analizadas nos llevan a determinar que la gestión de la entidad territorial tiene:

**ALCANCE FISCAL:** Se determina presunto Hallazgos Fiscal por la suma de Cuarenta y Cinco Millones Ochocientos Cincuenta y Dos Mil Ciento Ochenta Pesos con Cuarenta Centavos \$45.852.180,40.

**ALCANCE DISCIPLINARIO:** Se determina Observación Administrativa con Presunta Incidencia Disciplinaria, con la finalidad de que se investigue la actuación de los funcionarios que intervinieron en las contrataciones, desde su etapa de planeación hasta la suscripción, ejecución y liquidación.

**ANALISIS – RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	ANALISIS DE LA COMISION EVALUADORA
<p>Durante la visita se observó que la capa asfáltica reemplazada del carril que va en sentido de Manga a la avenida del lago se encuentra más deteriorada en su composición, pues se visualiza en ella el agregado grueso de la mezcla, sin embargo el carril que va en sentido contrario se encuentra en un mejor estado, puesto que se realizaron dos reparaciones posteriores a la ejecución de la obra como parte de la garantía de la misma, todo esto atribuido a la permanencia de agua salada que se estanca sobre la avenida del lago, lo que hace que se deteriore de una manera más rápida el asfalto reparado.</p> <p>Si bien la última reparación de la vía se realizó en el mes de diciembre periodo en el cual no hubo presencia de constante de lluvias.</p> <p>Por otro lado, al evaluar la problemática de represamiento de las aguas se evidenciaron trazas respecto a los niveles que alcanza el agua en la calle cuando se presentan eventos de precipitación.</p> <p>Principalmente se determinó que en la calle donde se forma la acumulación de agua, no existe canal alguno donde ésta puede evacuar; se encuentra identificada en una zona con pendientes mínimas respecto al lago existente, adicionalmente, la falta de permeabilidad de la zona, el drenaje de la escorrentía superficial lento, el nivel freático elevado, significa un mayor tiempo de desalojo natural de las aguas por lo que la problemática principal que ocasiona una topografía con pendientes mínimas con este tipo de condicionantes son las inundaciones en épocas de lluvia.</p> <p>En este sentido, para solucionar la</p>	<p><b>CONCEPTO DE REHABILITACIÓN:</b> entiéndase por rehabilitación, como un mejoramiento funcional o estructural del pavimento, que da lugar a una extensión de su vida de servicio, la provisión de una superficie de rodamiento más cómoda, segura y a la reducción de los costos de operación vehicular.</p> <p>...Como se puede apreciar las alternativas de intervención realizadas se encuentran enmarcadas fundamentalmente en una rehabilitación funcional más no estructural, por consiguiente, la durabilidad de las mismas está sujeta a el grado exposición por acción del tránsito, el clima o la degradación de las capas constitutivas de la estructura del pavimento existente. Para identificar y clasificar el tipo de deterioros que se están presentando nos remitimos a la guía metodológica para el diseño de obras de rehabilitación de pavimentos asfálticos de carreteras elaborado por el Instituto Nacional de Vías INVIAS, capítulo 4 donde se establece la metodología VIZIR para la clasificación y cuantificación de los deterioros del pavimento. Aplicando esta metodología para el caso específico del contrato en</p>	<p>Aunque el contratista haya cumplido con la ejecución de las actividades y cantidades de obra contratadas de pavimento y que el objeto contractual se encuentre enmarcado en una Rehabilitación de tipo funcional y no estructural, la respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, toda vez que ésta va encaminada exclusivamente a que la administración no cumplió con el principio de planeación, el cual impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, la improvisación o la</p>





problemática asociada a la acumulación de aguas que se generan en la calle pavimentada, era necesario diseñar y construir estructuras de drenaje apropiadas que permitieran la evacuación controlada y segura de las aguas lluvias, teniendo en cuenta las condiciones topográficas y de evacuación de las vías aledañas, de tal manera que no se genere a corto plazo afectación en el pavimento nuevo.

De igual forma, es pertinente aclarar, que hasta tanto el Distrito de Cartagena no intervenga con trabajos en el sistema drenaje para mejorar el agua acumulada en la zona, las temporadas de lluvia afectaran rápidamente la rehabilitación de éste pavimento, llegando a su deterioro.

Lo anterior nos lleva a aseverar que la naturaleza y alcance del objeto contratado a través del Contrato No. MC-INFRA-001-2020 exigía que el Distrito de Cartagena realizara un estudio previo donde se tuviera en cuenta las condiciones reales de la zona a intervenir, de modo que se incluyera mediante su celebración, obras de drenaje apropiadas que solucionaran la problemática del represamiento de agua, lo que demuestra la falta de estudio técnico factible que identificara claramente las condiciones del sector, de estudios previos – principios de planeación y en consecuencia, no se trata de un hecho imprevisible.

Conforme lo dicho, se considera que la Secretaría de Infraestructura Distrital no dio cumplimiento estricto a sus deberes en el proceso tanto de ejecución del contrato, como en el de contratación de las obras mismas, de modo que al tratarse éstas de ejecución directa del objeto debía contar previa a su suscripción con unos estudios iniciales factibles.

Dándole alcance a lo transcrito, cobra cabal importancia, que la no gestión integral por parte de la Secretaría de Infraestructura Distrital, de una adecuada planeación para el desarrollo del proyecto, generara a corto plazo que el pavimento nuevo se deteriore, ocasionando, tal y como bien lo afirma el denunciante, una clara insatisfacción en el cumplimiento del contrato y que necesariamente genera una pretensión resarcitoria y la afectación directa a la comunidad que se vería beneficiada con las obras que se contrataron. lo anterior concluye, que a pesar de haberse ejecutado por parte del contratista las cantidades de obra contratadas de pavimento, se identifica, que actualmente uno de los carriles intervenidos ya se encuentra en proceso de deterioro y que trascurrido poco tiempo de la

mención se obtuvo que el nivel gravedad del deterioro Tipo A G=1, para deterioro en bacheos y parcheo asociados a intervención de superficie ligados a deterioros tipo B que generalmente no están ligados a la capacidad estructural, su origen se encuentra más bien en condiciones locales particulares como el clima, que asociados con la acción del tránsito ayudan a poner en evidencia el deterioro.

1. Por las características de tipo funcional de las intervenciones realizadas durante la ejecución del contrato, es difícil precisar que los deterioros presentados en la actualidad en los sectores intervenidos estén asociados a malos procesos constructivos o deficiencias estructurales en la estructura de pavimento. 2. Los niveles de gravedad de deterioro presentados en los sectores intervenidos son inferiores a 1, por lo que esto realmente no puede establecer deficiencias en la capacidad estructural del pavimento y en el proceso constructivo empleado durante la ejecución de las alternativas de rehabilitación funcional establecidos en el contrato de obra.

3. Para plantear un diagnóstico más preciso sobre la causa de este deterioro hay que recurrir al conocimiento de otros criterios de valoración (ensayos de resistencia o de respuesta, deflexiones etc.), que pueden establecer las condiciones reales de capacidad estructural de la estructura de pavimento.

4. De igual forma, es pertinente aclarar que el sistema de drenaje para mejorar el agua acumulada en la zona no se encuentra contemplado en el alcance del contrato, así como se menciona dentro del estudio previo, quedando así: "PAVIMENTO ASFALTICO DEL PUENTE JIMENEZ" resultando sujeta a la ejecución del contrato solo en la intervención de la capa asfáltica, con el fin de mejorar la movilidad en el sector.

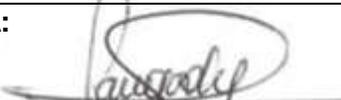
discrecionalidad de la administración, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución haya sido estudiada, planeada y presupuestada con la debida antelación. En tal sentido, se observa que a la fecha y en tan solo ocho (8) meses de haber entregado a satisfacción el pavimento contratado, a éste se le ha tenido que realizar dos (2) reparaciones posteriores por el deterioro que ha venido sufriendo debido a la permanencia de agua salada que se estanca sobre la avenida del lago, lo que hace que se deteriore de una manera más rápida, por tanto, no se está garantizando la extensión de vida del servicio de éste pavimento. Lo anterior demuestra que la Administración Distrital antes de celebrar el contrato de pavimentación, debió prever o





<p>entrega a satisfacción de la obra (ocho meses), se han realizado a la fecha, dos reparaciones posteriores a su ejecución como parte de la garantía de la misma, todo esto atribuido a la permanencia de agua salada que se estanca sobre la avenida del lago, problemática que no se tuvo en cuenta a la hora de elaborar los respectivos estudios previos, por lo tanto se evidencia o constituye respecto al contrato No. MC-INFRA-001-2020 una clara vulneración al principio de planeación, el cual hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), situación que genera Presunto Detrimiento Patrimonial y Presunta Observación Administrativa con Alcance Disciplinario.</p>	<p>En este sentido, es evidente que la capa asfáltica que usted se refiere, se encuentra construida desde el inicio de ejecución de la obra, por lo tanto, la coloración y textura es distinta, pero presenta estabilidad hasta la fecha, caso diferente a la textura y coloración del carril contrario que fue reemplazado en el mes de diciembre de 2020.</p> <p>Por último, es importante recalcar que la parte hidráulica de este sector no hizo parte del estudio previo, toda vez que el Distrito se encuentra en la realización de los Estudios y Diseños del Plan de Drenaje Pluvial en la Ciudad de Cartagena.</p>	<p>tener en cuenta la problemática de la zona intervenida, elaborando estudios previos adecuados. En conclusión se mantiene la observación, y se eleva a <b>Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria y Fiscal.</b></p>
--	---	---

Finalmente damos por contestada su denuncia, no sin antes agradecer su comunicación, la cual es parte de la Participación Ciudadana como eje fundamental en la lucha contra la corrupción y por el mejoramiento de la gestión pública.

	REVISIÓN	APROBACIÓN
<b>NOMBRE:</b> CRISTINA MENDOZA BUELVAS		
<b>CARGO:</b> Coordinadora del Control Fiscal Participativo		
<b>FIRMA:</b> 		
<b>ELABORACIÓN</b>		
<b>NOMBRE:</b> GERLEIS PÉREZ PADILLA		
<b>CARGO:</b> Profesional Universitario		
<b>FIRMA:</b> 		
<b>APOYO</b>		
<b>NOMBRE:</b> ERIC NICOLAS REYES RAVELO		
<b>CARGO:</b> Asesor Externo - Abogado		
<b>FIRMA:</b> 		
<b>NOMBRE:</b> LAURA GOMEZ DIAZ		
<b>CARGO:</b> Asesor Externo – Ing. Civil		
<b>FIRMA:</b> 		



Se anexan evidencias fotográficas del estado actual de “REHABILITACIÓN PAVIMENTO ASFALTICO PUENTE JIMENEZ BARRIO MANGA DE LA CIUDAD DE CARTAGENA”:

