

INFORME FINAL VISITA DE CONTROL FISCAL
CÓDIGO 599

DIRECCIÓN SECTOR EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE - IDRD

VIGENCIA 2011 - 2012

Elaboró: ELKIN GIOVANNI GONZÁLEZ TATIS

Aprobó

JAIRO HERNÁN ZAMBRANO ORTEGA
Director Sectorial

ALEXANDRA RAMÍREZ SUAREZ
Subdirectora de Fiscalización Cultura, Recreación y Deporte

Bogotá D.C., Febrero de 2016

CONTENIDO

1	CARTA DE CONCLUSIONES	3
2	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	5
3	RESULTADOS OBTENIDOS.....	6
3.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL EN CUANTÍA DE \$12.529.954 POR LA AUTORIZACIÓN Y PAGO DE ACTIVIDADES CONSTRUCTIVAS QUE NO CONTRIBUYERON CON EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL EN DESARROLLO DEL CONTRATO UT-005-2011	6
4	CUADRO TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....	21

1 CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C.

Doctor

ORLANDO MOLANO PEREZ

Director

Instituto Distrital de la Recreación y Deporte - IDRDR

Calle 63 No.47-06

Código Postal 111321

Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita de control fiscal al Instituto Distrital de Recreación, con el propósito de Valorar técnicamente la cuantificación del Hallazgo Fiscal No.140100-0107-14, devuelto por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva a través del memorando con radicado No. 3-2015-04058 del 24-02-2015. Contrato UT-005-2011 suscrito en el marco del contrato IDRDR y Unión Temporal Cooperativas por Bogotá (Acuerdo 78 de 2002 y 352 de 2008), con el fin de realizar el mantenimiento de la pista atlética del Parque Timiza. Para el efecto se revisó la documentación del Hallazgo Fiscal y el expediente contractual puesto a disposición, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de este ente de control consiste en producir un Informe de visita de control fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría; de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el contrato auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la visita de control fiscal adelantada, conceptúa que la gestión en el contrato auditado, no cumple con los principios de

economía, eficiencia y eficacia, toda vez que se configuró un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la autorización y pago de actividades constructivas que no contribuyeron con el cumplimiento del objeto contractual en desarrollo del contrato UT-005-2011.

Así mismo, se detectaron deficiencias sobre el control interno del asunto auditado, por cuanto no se tomaron las medidas conducentes para evitar que se produjera un daño al patrimonio público.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto del hallazgo comunicado en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenidos previstos en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

Producto de la evaluación, se presentan anexos el informe de la visita de control fiscal, que contiene los resultados y hallazgos detectados por este Órgano de Control.

Atentamente,



JAIRO HERNAN ZAMBRANO ORTEGA
Director Técnico Sector Educación,
Cultura, Recreación y Deporte

2 ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

La Contraloría de Bogotá, realizó visita de control fiscal con el objetivo de revisar y valorar técnicamente la cuantificación del Hallazgo Fiscal No.140100-0107-14, producto de la auditoría Integral Modalidad Especial realizada en el IDR, Recursos ICA, Acuerdo 078 de 2012, PAD 2014, Periodo 2008-2013. Hallazgo devuelto por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, mediante memorando No. 3-2015-04058 del 24-02-2015, con el propósito de que la Dirección Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte hiciera ajustes al mismo en especial en lo referente a la correcta determinación de la cuantía del daño patrimonial en concordancia con la ejecución del contrato de obra civil UT-005-2011.

Para el cumplimiento del objetivo de la visita fiscal, se revisó detalladamente la documentación que obra en el expediente del Hallazgo Fiscal a fin de verificar los criterios que se tuvieron en cuenta para su determinación y cuantificación, así como los lineamientos impartidos por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y jurisdicción Coactiva.

Posteriormente, se solicitó al sujeto de control el expediente contractual, donde se revisó toda la documentación referente al desarrollo del contrato *sub examine*: actas, informes, correspondencia, adiciones, prórrogas y suspensiones, entre otros. Así mismo, se desarrolló acta con el sujeto de control, con el propósito de indagar sobre los aspectos más importantes que hicieron parte del desarrollo del contrato y de esta manera verificar las presuntas irregularidades.

3 RESULTADOS OBTENIDOS

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la visita de control fiscal adelantada en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR, con el propósito de revisar y valorar técnicamente la cuantificación del Hallazgo Fiscal No. 140100-0107-14 que versa sobre la ejecución del contrato de obra civil UT-005-2011, así como la valoración de la respuesta al informe preliminar comunicado por el IDR, se encontró lo siguiente:

3.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL EN CUANTÍA DE \$12.529.954 POR LA AUTORIZACIÓN Y PAGO DE ACTIVIDADES CONSTRUCTIVAS QUE NO CONTRIBUYERON CON EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL EN DESARROLLO DEL CONTRATO UT-005-2011

Dentro del desarrollo de la Auditoría Integral Modalidad Especial realizada al IDR, Recursos ICA, Acuerdo 078 de 2012, PAD 2014, la Contraloría de Bogotá, en el numeral 2.8 del informe final de Auditoría configuró un “Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal en Cuantía de \$13.039.956 por el pago de la demolición de la capa de pavimento asfáltico tipo MDC-2 instalado en la pista de atletismo ubicada en el parque Timiza, dentro del marco del Contrato de Obra Civil No.UT-005-2011” tomando como argumento que el Contratista (Civicon S.A.S.), después de firmada el acta de inicio, ejecutó las cuatro primeras actividades presupuestadas inicialmente (1.01 Localización y replanteo, 1.02 Retiro y fumigación de maleza existente, 1.03 Imprimación con riego de liga de rompimiento lento, 1.04 Suministro e instalación de rodadura asfáltica MDC-2), encontrando en el proceso constructivo fallos de la pista durante el paso de la maquinaria, lo que generó que se suspendiera el contrato para realizar el estudio geotécnico correspondiente, de modo que se lograra determinar el origen de los fallos y las acciones a seguir. De las recomendaciones especificadas por el especialista para el tratamiento de los fallos, el IDR tuvo en cuenta inicialmente, realizar reparaciones en zonas específicas y teniendo en cuenta que se seguía presentando pérdida de la integridad estructural de la pista en otras zonas durante las reparaciones, se optó posteriormente por la intervención total de la pista, lo que generó que se realizara la demolición del pavimento ya instalado, generándose una actividad adicional, que no debió haberse ejecutado, si el IDR hubiera realizado los estudios correspondientes antes de la intervención de la pista de atletismo, configurándose un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$13.039.956. Lo anterior se colige de los siguientes apartes del texto contenido en el Hallazgo Fiscal:

“(…)

Que las actividades inicialmente planteadas a la pista según el presupuesto presentado consistían en:

- Localización y replanteo.
- Retiro y fumigación de maleza existente
- Imprimación con de riego de liga de rompimiento lento.
- Suministro e instalación de rodadura asfáltica MDC-2.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Elevación del bordillo perimetral en concreto 3000 PSI h=5 cm
- Suministro e instalación de recubrimiento sintético con la instalación de base elástica (capa negra) de 10 cm, sellado de la capa negra con poliuretano líquido, aplicación de una capa de 3 mm de poliuretano y gránulos de EPDM rojo aplicada con riego tipo spray, y demarcación de la pista para 5 carriles.

Este último ítem vale la pena resaltar termina siendo el más representativo del contrato (83% de los costos directos).

Que una vez ejecutadas las actividades anteriores hasta el suministro e instalación de la mezcla densa en caliente tipo MDC-2, se evidencia el hundimiento de la misma al momento de pasarle el vibro compactador por algunos sectores de la pista, tal como se ilustran en algunas imágenes de los informes, razón por la cual se da cuenta de la presencia de fallos en algunos sectores de la misma, situación que no fue prevista por la entidad comoquiera que no se efectuó el respectivo estudio de suelos que permitiese identificar el estado de la estructura existente.

Por tal motivo y ante las dificultades presentadas en la obra y el evidente retraso, se suspende el contrato mientras se define el estudio de suelos externo pagado sin cargo a los recursos del convenio con la firma LAZCANO Y ESGUERRA CIA. LTDA, quien una vez efectuado el experticio entrega sus conclusiones y recomendaciones para continuar con la ejecución garantizando la respectiva estabilidad y que al tenor de escrito menciona:

- “En las zonas falladas se debe retirar completamente la carpeta asfáltica y el material granular superficial hasta por lo menos 0,25 cm, la zona a retirar tendrá forma rectangular que comprenda externamente 1,5 m adicionales al iniciado de las fallas.
- El material granular puede ser reutilizado, una vez se alcance la humedad óptima de compactación, se compactará en dos capas una de 0,15m mínimo al 95% del proctor modificado y la segunda capa a 0,1 m mínimo al 98% del proctor modificado.
- Una vez compactada la capa de material granular, se procederá a colocar y compactar 4,0 cm de material tipo MDC-2, previa imprimación.
- Posteriormente se procederá a sellar las fisuras y grietas existentes en el pavimento asfáltico, para ello se utilizará un asfalto en caliente con polímeros que cumpla con la norma INV-E-466, siendo fundamental durante el proceso la limpieza y sopleteado de las fisuras y grietas antes de sellarlas.
- Se colocará en toda el área de la pista un geotextil o tela asfáltica que cumpla con la norma AASHTO M288 o el artículo INV 464, esta tela es del tipo REPAV 400 o similar, para su colocación se debe seguir las recomendaciones del suministrador del producto fundamentalmente con respecto a las cantidades del ligante, extensión y protección.
- Encima del geotextil retardador de fisuras se colocará un capa de mezcla asfáltica de mínimo 5,0 cm del tipo MDC-2 de INVIAS, se asegurará que exista un correcto perfilado para evitar espejos de agua y una pendiente transversal adecuada para la captación de aguas.

Tal como observamos existe la necesidad de captar las aguas en el interior de la pista, para lo cual se recomendó la construcción de un canal perimetral interno, que evacua las aguas al exterior, es evidente que se tendrán que abrir zanjas transversales en algunos puntos de la pista, por lo cual esta actividad deberá realizarse antes o durante las labores de arreglo de los fallos de la estructura de pavimento. (...)

Así las cosas, se procedió inicialmente con la demolición del pavimento ya instalado en las zonas donde se habían presentado las fallas, no obstante, el contratista plantea que no sea solamente intervenida las zonas de fallas como lo propone el experticio los cuales suman alrededor de 150 m2, sino que sea intervenida la totalidad de la pista en atención a posibles daños que se puedan presentar en la base de la pista y que la postre repercutan en la instalación del material asfáltico una vez puesta en servicio.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Una vez terminada esta actividad debido seguimiento en campo del ingeniero consultor, se procedió con la terminación de los demás ítems del contrato.

(..)

No obstante, y a pesar de los esfuerzos de las partes por optimizar los recursos, es claro que se tuvo que demoler la capa asfáltica instalada a causa de los fallos presentados por una falta de planeación adecuada que permitiese identificar el estado de su estructura portante para así haber tomado los correctivos del caso al momento de estructurar el proyecto y su presupuesto, es por esto que a la luz del deber ser, esta actividad de demolición de pavimento asfáltico propuesta por el consultor Lazcano y Esquerre y ejecutada en el marco del contrato UT -005-2011 no debió haber sido ejecutada ni tenida en cuenta, lo que ocasionó una erogación adicional de recursos configurando así un presunto detrimento patrimonial en cuantía de trece millones treinta y nueve mil novecientos cincuenta y seis pesos (\$13.039.956), acorde con lo relacionado en el acta final de cantidades de obra del contrato y que represento un 1,7% del valor final del contrato. Subrayado fuera de texto.

El Hallazgo fue radicado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y jurisdicción Coactiva a través del memorando con radicado No. 3-2014-24231 del 23 de diciembre de 2014 y de esta dependencia fue devuelto con memorando con radicado No. 3-2015-04058 del 24-02-2015, indicando que era necesario ajustar el hallazgo por cuanto no cumplía los requisitos sustanciales que se señalan en los artículos 40 y siguientes de la Ley 610 de 2000, y que en la cuantificación de éste no se tuvo en cuenta actividades que fue necesario rehacer en el desarrollo del contrato.

Una vez recordado y analizados los elementos más relevantes del objeto de la visita de control fiscal, se verificó la información contractual:

Solicitud intervención pista de atletismo	Radicado IDRD No. 20116200026871 del 5 de abril de 2011. De Subdirección Técnica de Parques a U.T. Cooperativas por Bogotá.
Contrato	Contrato de Obra Civil UT 005-2011, suscrito el 24-6-2011.
Contratante	U.T. Cooperativas por Bogotá, Acuerdo 078 de 2002.
Contratista	Civicon S.A.S.
Objeto	EL CONTRATISTA se obliga a realizar por el sistema de precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste, el mantenimiento de la pista atlética del parque Timiza, de conformidad con la propuesta presentada por EL CONTRATISTA el 30-5-2011 y el alcance dado mediante carta del 23-6-2011.
Valor Inicial	\$790.187.305
Plazo Inicial	120 días calendario a partir de la firma del Acta de inicio.
Fecha de inicio	24-6-2011
Fecha terminación inicial	21-10-2011
Suspensión No. 1	Acta de Suspensión No.1 del 1-8-2011. Motivo: fallos encontrados en el subsuelo de la pista atlética.
Reanudación No. 1	Acta de levantamiento de la suspensión No.1 del 16-11-2011.
Otro Sí No. 1	Del 16-11-2011.Modifica: Cláusula Cuarta: Adición por valor de \$49.772.792 Cláusula Séptima: Se prorroga el plazo hasta el 30-3-2012.
Suspensión No. 2	Acta de Suspensión No.2 20-3-2012.
Reanudación No. 2	Acta de levantamiento de la suspensión No. 2 del 3-5-2012.
Otro Sí No. 2	Del 3-5-2012. Modifica: Cláusula Quinta: Forma de pago Cláusula Sexta: Se prorroga el plazo hasta el 31-7-2012.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Suspensión No. 3	Acta de Suspensión No.3 del 16-7-2012. Motivo: Expedición de la certificación de carencia por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes para el producto Acetato de Butilo demora alrededor de un mes y este material se requiere para la demarcación de la pista una vez instalado el acabado sintético Polytan.
Reanudación No. 3	Acta de levantamiento de la suspensión No.3 del 19-9-2012.
Otro Sí No. 3	Del 19-9-2012. Modifica: Cláusula Quinta: Forma de pago Cláusula Sexta: Se prorroga el plazo hasta el 31 de noviembre de 2012.
Otro Sí No. 4	Del 30-11-2012. Modifica: Cláusula Cuarta: Adición por valor de \$56.703.697
Acta No.1 mayores y menores cantidades de obra.	Del 11 de noviembre de 2011, considerando las ítems adicionales para la reparación de los fallos.
Acta No.2 mayores y menores cantidades de obra.	Del 16 de diciembre de 2011, considerando la intervención total de la pista de patinaje.
Acta No.3 mayores y menores cantidades de obra.	Del 21 de diciembre de 2011, considerando la intervención total de la pista de patinaje, el pago de ítems para reparaciones puntuales y el ítem diseño hidráulico.
Acta de terminación:	30 de noviembre de 2012.
Valor final contrato:	\$896.663.795

Fuente: Elaboración propia con información tomada del expediente contractual.

Después de revisada la información contractual, se procedió a realizar un recorrido sobre la ejecución del contrato, conforme la información que reposa en el expediente contractual y el hallazgo fiscal:

El IDRD proyectó el siguiente presupuesto para el mantenimiento de la pista de atletismo, el cual fue remitido a la Unión Temporal Cooperativas por Bogotá por oficio con radicado IDRD No. 20116200026871 del 5 de abril de 2011:

Tabla 1 Actividades presupuestadas por el IDRD

PRESUPUESTO INICIAL IDRD MANTENIMIENTO PISTA PARQUE TIMIZA					
ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CAN TIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
1	RECUBRIMIENTO SINTÉTICO				
1.01	Localización y replanteo topográfico	m2	3.232	\$2.000	\$6.464.000
1.02	Retiro y fumigación de la maleza existente	Un	1	\$2.000.000	\$2.000.000
1.03	Imprimación, suministro y extendida de una capa de riego de liga de rompimiento lento	m2	3.232	\$1.750	\$5.656.000
1.04	Elevación del bordillo perimetral en Concreto 3000 PSI h=5 cm promedio, incluye acero de refracción y temperatura	ml	844	\$35.000	\$29.540.000
1.05	Suministro e instalación de rodadura asfáltica MDC 2 e=5 cm	m2	3.232	\$26.367	\$85.218.144
1.06	Suministro e instalación de recubrimiento sintético, con la instalación de base elástica (capa negra) de 10 cm, sellado de la capa negra con poliuretano líquido, aplicación de una capa de 3 mm, Aprox. De poliuretano y gránulos de EPDM rojo aplicada con riego tipo spray. Demarcación de la pista para cinco carriles	m2	3.232	\$210.000	\$678.720.000
COSTO DIRECTO					\$807.598.144
ADMINISTRACIÓN				8,00%	\$64.607.852
IMPREVISTOS				3,00%	\$24.227.944
UTILIDAD				5,00%	\$40.379.907
IVA SOBRE LA UTILIDAD				16,00%	\$6.460.785
COSTOS INDIRECTOS					\$135.676.488

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

VALOR TOTAL	\$943.274.632
--------------------	----------------------

Fuente: Elaboración propia con información tomada del expediente contractual.

De acuerdo con la oferta presentada por la firma Civicon S.A.S. y aceptada por la Unión Temporal Cooperativas por Bogotá, el contrato UT-005-2011 se firmó por un valor de \$790.187.305, de acuerdo con el siguiente detalle de costos por actividad y los respectivos costos indirectos:

Tabla 2. Valor contratado de acuerdo con las actividades iniciales

VALOR DEL CONTRATO DE ACUERDO CON LA OFERTA PRESENTADA POR LA FIRMA CIVICON S.A.S.					
ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CAN TIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
1	RECUBRIMIENTO SINTÉTICO				
1.01	Localización y replanteo topográfico	m2	3.232	\$1.950	\$6.302.400
1.02	Retiro y fumigación de la maleza existente	Un	1	\$2.000.000	\$2.000.000
1.03	Imprimación, suministro y extendida de una capa de riego de liga de rompimiento lento	m2	3.232,00	\$1.650	\$5.332.800
1.04	Elevación del bordillo perimetral en Concreto 3000 PSI h=5 cm promedio, incluye acero de refracción y temperatura	ml	800	\$34.500	\$27.600.000
1.05	Suministro e instalación de rodadura asfáltica MDC 2 e=5 cm	m2	3.232	\$24.200	\$78.214.400
1.06	Suministro e instalación de recubrimiento sintético, con la instalación de base elástica (capa negra) de 10 cm, sellado de la capa negra con poliuretano líquido, aplicación de una capa de 3 mm, Aprox. De poliuretano y gránulos de EPDM rojo aplicada con riego tipo spray. Demarcación de la pista para cinco carriles	m2	3.232	\$175.500	\$567.216.000
COSTO DIRECTO					\$686.665.600
ADMINISTRACIÓN				5,00%	\$34.333.280
IMPREVISTOS				3,00%	\$20.599.968
UTILIDAD				6,10%	\$41.886.602
IVA SOBRE LA UTILIDAD				16,00%	\$6.701.856
COSTOS INDIRECTOS					\$103.521.706
VALOR TOTAL					\$790.187.306

Fuente: Elaboración propia con información tomada del expediente contractual.

De acuerdo con la relación de actividades es claro que el mantenimiento de la pista de atletismo solo contemplaba la instalación de una carpeta asfáltica de 5 cm tipo MDC-2, sobre el pavimento existente en toda el área de la pista, es decir 3.232 m², previa imprimación de la superficie, así como como la elevación del bordillo perimetral de la pista a 5 cm, para alcanzar la nueva cota del pavimento. Una vez instalada la nueva capa asfáltica, sobre ésta se aplica el recubrimiento sintético y se realiza la demarcación de la pista a 5 carriles. Estos trabajos se tenían proyectado ejecutar en un plazo de 4 meses o 120 días calendario.

Sobre la definición de las actividades iniciales para el mantenimiento de la pista de atletismo, se consultó al sujeto de control en Acta de Visita¹, sobre los estudios o parámetros técnicos tenidos en cuenta para determinar el tipo de intervención más conveniente sobre la pista, quien respondió "En cuanto a los parámetros técnicos el IDRD, teniendo en cuenta que la actividad contratada era la aplicación de una capa de asfalto y de un recubrimiento a la pista ya existente, verificó en sitio que la pista no presentaba hundimientos ni fracturas que no garantizaran la estabilidad. Lo cual era la exigencia técnica para la instalación del sintético..."

Es de anotar que desde la misma construcción del parque y por ende de la pista el IDRD ha realizado de manera recurrente el mantenimiento del campo de fútbol interno de la pista, para lo cual se

¹ Acta de Visita del 22 de enero de 2016.

necesitaba pasar por encima de la pista con equipo como bobcat, podadoras, aireadoras, sacapantas, que no la deterioraron, ni causaron hundimientos ni deformaciones, lo cual indicaba que se podría realizar las labores de adecuación y mantenimiento de la misma sin tener que intervenir su estructura.”

En lo expuesto, este ente de control evidencia deficiencias en la planeación, al encontrar debilidades en la evaluación técnica realizada, por cuanto ejecutar una visita sobre la base de una inspección visual, por más experticia o conocimiento del profesional que realiza la labor, no logra determinar cuantitativamente la resistencia, grado de compactación, condiciones de humedad y cualquier otro parámetro sobre las condiciones de los materiales que componen la estructura de la pista que permita determinar que son aptos para soportar las cargas propias de los nuevos materiales a implantar, los procedimientos constructivos para realizar el mantenimiento y de la posterior puesta en servicio, así como las condiciones de drenaje de la pista para cualquier condición de precipitación. Durante el desarrollo del contrato estas variables fueron determinadas en el estudio geotécnico contratado por el IDRD y la firma Lazcano y Esguerra Cia Ltda, tal como se evidencia en el informe generado por esta empresa y que reposa en el expediente contractual.

Continuando el análisis del caso *sub examine*, una vez se firmó la orden de inicio el día 24 de junio de 2011, el Contratista y la Supervisión del IDRD realizaron una visita a la pista a fin de determinar el alcance de las obras a realizar, encontrando que se debía incluir las actividades de sellamiento de fisuras y grietas sobre la capa asfáltica existente, así como la nivelación con asfalto de los carriles No.1 interno y No.5 externo, las cuales no estaban dentro del presupuesto inicial del contrato. Seguidamente y tal como obra en el informe del contratista calendarado del mes de Marzo del año 2012, la intervención de la pista inició con las siguientes actividades:

1. Retiro y fumigación de la maleza existente
2. Localización y replanteo topográfico para el realce de bordillos
3. Realce o elevación de bordillos en la parte interna y externa de la pista, que inicialmente se contempló en 5 cm, pero con el propósito de alcanzar la pendiente exigida para el sintético que se debía aplicar se aumentó a 11 cm.
4. Nivelación con asfalto de los carriles internos y externos (ítem no previsto en el presupuesto inicial)

Finalizando el mes de julio, cuando se realizaba la nivelación de los carriles internos y externos, se encontraron fallos y colchones con el paso del compactador y al ingresar una volqueta con el asfalto a instalar. La actividad “*Nivelación con asfalto de los carriles internos y externos*” es equivalente dentro del acta de mayores y menores cantidades de obra No. 3 a la actividad denominada “*Conformación de subrasante asfáltica (para nivelación de bordes de pavimento inicial)*”. Con esta información se aclara lo consignado en el informe de auditoría que generó esta acción fiscalizadora y que establecía que los fallos sobre la pista se presentaron durante la actividad “*Suministro e instalación de rodadura asfáltica MDC 2 e= 5 cm*” y por ende que la actividad “*Demolición pavimento asfáltico, incluye cargue y retiro e= 4 cm*” no hace referencia a la demolición de pavimento MDC-2 de 5 cm instalado, sino al pavimento existente sobre la pista hasta antes de realizar el mantenimiento, después de considerar la

reconstrucción total de la pista tal como se explicará más adelante. En este mismo sentido, no resulta procedente lo expuesto por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y jurisdicción Coactiva en el memorando No. 3-2015-04058 del 24-02-2015

Del análisis del caso objeto de la vista de control fiscal, se encontró que una vez el contratista evidenció los fallos informó sobre tal situación al IDR D el día 16 de agosto de 2011, explicando que si no se reparaban estas zonas, la nueva rodadura asfáltica que se instalara, iba a reflejar estos inconvenientes, así como como en el sintético que se aplicara sobre ésta. El contratista reitera el oficio referido el día 25 de agosto de 2011 y el costo de las actividades adicionales, sin respuesta alguna por parte del IDR D, por cuanto el día 2 de septiembre de 2012 se decidió suspender el contrato, con el propósito de no generar incumplimientos contractuales o sobrecostos administrativos para el contratista. Paralelamente a esta situación el contratista se encontraba gestionando los trámites de importación del sintético marca Polytan. Finalmente el IDR D se pronuncia el 26-09-2011, indicando las actividades y el presupuesto para realizar las labores de reparación en las zonas donde se presentó el hundimiento de la pista, tomando como referente parte de las recomendaciones, producto del estudio geotécnico que fue realizado a fin de tomar medidas sobre los problemas estructurales que estaba presentando la pista en el proceso constructivo.

Hasta este punto el IDR D había diseñado un presupuesto para reparar un área de 150 m², sin embargo en visita de obra realizada el día 4 de noviembre del año 2011 con los supervisores del IDR D y el especialista de suelos, se define que el área de recuperación es de 228,1 m², aumentando el área referida inicialmente, por lo que se pacta una adición de \$49.772.792, tal como se ve reflejado en el Otrosí No. 1 al contrato y en el Acta de Mayores y Menores Cantidades de Obra No.1:

Tabla 3. Valor de las actividades adicionales para reparación de fallos

ACTIVIDADES ADICIONALES APROBADAS PARA 228,10 M2 DE FALLOS LOCALIZADOS EN OBRA					
ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CAN TIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
1	Demolición pavimento asfáltico, incluye cargue e= 4 cm	m3	9,13	\$100.866	\$920.907
2	Excavación material seleccionado compactado, incluye trasiego.	m3	68,43	\$24.541	\$1.679.341
3	Suministro e instalación de material seleccionado B-600	m3	68,43	\$87.042	\$5.956.284
4	Imprimación, suministro y extendida de una capa de riego de liga de rompimiento lento	m2	228,10	\$1.650	\$376.365
5	Suministro e instalación de rodadura asfáltica MDC-2 e=5cm	m2	228,10	\$26.367	\$6.014.313
6	Suministro e instalación geotextil Repav 400	m2	3.232,00	\$6.103	\$19.724.896
7	Conformación de la subrasante asfáltica (para nivelación de bordes de pavimento inicial)	m2	1.300,00	\$4.200	\$5.460.000
8	Sellamiento de fisuras y grietas existentes con polímeros que cumplan la norma INV E-466, incluye limpieza y sopleteado de fisuras para luego sellarlas	ml	400,00	\$7.800	\$3.120.000
COSTO DIRECTO					\$43.252.105
ADMINISTRACIÓN				5,00%	\$2.162.605
IMPREVISTOS				3,00%	\$1.297.563
UTILIDAD				6,10%	\$2.638.378
IVA SOBRE LA UTILIDAD				16,00%	\$422.141
COSTOS INDIRECTOS					\$6.520.687
VALOR TOTAL					\$49.772.792

Fuente: Elaboración propia con información tomada del expediente contractual.

De acuerdo con el nuevo presupuesto adicional y las recomendaciones del estudio de suelos, se pretendía hasta este momento retirar la carpeta asfáltica existente en las zonas falladas, así como el material granular en espesor de 30 cm para instalar y compactar una nueva capa de material granula B-600 en este mismo espesor. Sobre la capa granular ya instalada realizar la respectiva imprimación para posteriormente instalar la nueva carpeta asfáltica de reemplazo a la que fue retirada. Paralelamente sellar las fisuras y grietas en el pavimento asfáltico existente. La actividad Conformación de la subrasante asfáltica (para nivelación de bordes de pavimento inicial) fue tenida en cuenta al inicio del contrato, con la inspección de la zona a intervenir. Sobre toda el área de la pista (3.232 m²) instalar Geotextil o tela asfáltica que cumpla con la norma AASHTO M288-05 o el artículo INV 464 tipo Repav 400 o similar para mejorar la capacidad portante del pavimento existente. Cuando se realizaran las anteriores actividades se instalaría la nueva capa asfáltica tipo MDC-2 en espesor de 5cm sobre todo el área de la pista y sobre ésta el sintético.

Cuando se decide reiniciar el contrato el día 16 de noviembre de 2011 para acometer las actividades anteriormente descritas indicadas por el IDR, el contratista inició las actividades de excavación y retiro del pavimento y el recebo existente encontrando que la pista presentó nuevamente hundimientos al paso de los equipos livianos que había recomendado el especialista de suelos, por lo que se solicitó nuevamente reunión urgente con el especialista, así como los supervisores del IDR a fin de tomar los correctivos pertinentes. De igual forma, el contratista solicitó que fueran terminadas las obras de filtros y bordillos externos e internos que estaba realizando otro contratista, dado que las precipitaciones estaban generando que se siguiera acumulando agua en la base de la pista, situación que demuestra que el sistema de drenaje era deficiente, y que esta situación pudo haberse previsto con las evaluaciones técnicas correspondientes.

Teniendo en cuenta que persistían los problemas de estabilidad estructural de la pista de atletismo, el contratista decidió realizar dos sondeos el día 16 de diciembre de 2011, encontrando que la base tenía un porcentaje de compactación del 85% y una humedad superior al 15%. Esta información fue remitida a la supervisión del IDR y al especialista de suelos, donde éste último concluyó y recomendó lo siguiente:

“Después de observar las fallas presentadas durante las labores de mantenimiento de la pista, hemos llegado a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- 1. Existe un alto grado de humedad en toda la pista, el periodo continuo de alta pluviometría no ha permitido que los materiales granulares drenen adecuadamente.*
- 2. El nivel de humedad es tan alto que los niveles de saturamiento de los materiales granulares y de la subrasante están cercanos al 100% y por lo tanto no soportan cargas vehiculares aún de equipos de bajo peso.*

3. Las recomendaciones constructivas de reparación dadas anteriormente contemplaban la posibilidad de dejar drenar el material existente y alcanzar una humedad óptima de trabajo, sin embargo, la climatología predominante hace difícil que estas condiciones se presenten en un periodo cercano.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

4. Ante estas circunstancias consideramos adecuado recordar nuestra recomendación realizada el 19 de agosto del 2011, en cuyo punto 9, argumentábamos que la mejor solución sería afrontar una reconstrucción total.

5. Si observamos el plan de trabajo actual y sus costos, creemos que si se analiza la posibilidad de retirar toda la capa de concreto asfáltica actual, retirar 0.2 m del material granular existente, recomprimir el material aflorante a esa profundidad, colocar y recomprimir nuevamente el material extraído (también se podría analizar la posibilidad de colocar solo 10 cm de material existente y reemplazar los últimos 10 cm con un material tipo Base Granular) y finalmente colocar una capa de 0.06 m de Concreto asfáltico; se evidenciaría que los costos y rendimientos serían competitivos, máxime que de esta forma se asegura en mayor medida la estabilidad de la obra"

De lo citado, se detectan serias fallas en la toma de decisiones técnicas por parte de la supervisión del IDRD, por cuanto desde el momento en que se realizó el estudio geotécnico correspondiente, en el informe del 19-08-2011 recomendó que la mejor solución para la intervención de la pista estaba referida a la **RECONSTRUCCIÓN TOTAL** y que las reparaciones puntuales de las zonas de fallos estaban supeditadas a que los materiales drenaran; situación que no se iba a dar teniendo en cuenta las condiciones de precipitación imperantes en la época de ejecución de los trabajos. Sin embargo, el IDRD optó por autorizar la ejecución de las reparaciones puntuales a sabiendas que las condiciones para su realización no estaban dadas por las lluvias presentes en la ciudad en esa época, con lo que el contratista ejecutó y fueron pagadas actividades que luego se perdieron, tal como se demostrará más adelante.

Teniendo en cuenta la nueva postura técnica para acometer el mantenimiento de la pista sobre la base de una reconstrucción total, se decidió demoler la totalidad del pavimento existente en un espesor de 4 cm para el área de 3.232 m², retirar una capa de material granular de 10 cm, compactar el material de subbase, para luego aplicar y compactar material B-600 nuevo en un espesor de 20 cm. Sobre la capa instalada como Base imprimir, para posteriormente instalar la carpeta asfáltica MDC-2 en un espesor de 5 cm y finalmente aplicar el sintético, así como la demarcación de la pista.

En este orden de ideas las actividades aprobadas para la reparación de fallos puntuales no se ejecutaron en su totalidad, por lo que gran porcentaje de la primera adición no se invirtió en la reparación de los fallos, sino en la reconstrucción de la pista, así como la segunda adición por valor de \$56.703.697. La reconstrucción total de la pista fue lo que permitió a la poste cumplir con el objeto contractual y garantizar la calidad y estabilidad de la estructura. Sobre las actividades e inversiones finales se encontró lo siguiente:

Tabla 4. Balance final del contrato

ACTIVIDADES FINALES EJECUTADAS Y PAGADAS						ANÁLISIS DE CADA ACTIVIDAD
ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CAN TIDAD	VALOR UNITA RIO	VALOR TOTAL	
1.01	Localización y replanteo topográfico	m2	3.232,00	\$1.950	\$6.302.400	Se realizó al inicio del contrato para la elevación del bordillo perimetral de la pista, tal como consta en el informe del contratista.
1.02	Retiro y fumigación de la maleza existente	Un	1,00	\$2.000.000	\$2.000.000	Se realizó al inicio del contrato, tal como consta en el informe del contratista.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ACTIVIDADES FINALES EJECUTADAS Y PAGADAS						ANÁLISIS DE CADA ACTIVIDAD
ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CAN TIDAD	VALOR UNITA RIO	VALOR TOTAL	
1.03	Imprimación, suministro y extendida de una capa de riego de liga de rompimiento lento	m2	3.232,00	\$1.650	\$5.332.800	Se aplicó en toda el área de la pista después de instalada la Base tipo B-600, como parte de las actividades de reconstrucción.
1.04	Elevación del bordillo perimetral en Concreto 3000 PSI h=5 cm promedio, incluye acero de refracción y temperatura	ml	843,50	\$34.500	\$29.100.750	Se realizó al inicio del contrato, tal como consta en el informe del contratista, en una mayor cantidad a la inicialmente presupuestada y por las razones que allí se exponen.
1.05	Suministro e instalación de rodadura asfáltica MDC 2 e=5 cm	m2	3.232,00	\$24.200	\$78.214.400	Se aplicó en toda el área de la pista después de realizada la imprimación sobre la Base tipo B-600, como parte de las actividades de reconstrucción.
1.06	Suministro e instalación de recubrimiento sintético, con la instalación de base elástica (capa negra) de 10 cm, sellado de la capa negra con poliuretano líquido, aplicación de una capa de 3 mm, Aprox. De poliuretano y gránulos de EPDM rojo aplicada con riego tipo spray. Demarcación de la pista para cinco carriles	m2	3.232,00	\$175.500	\$567.216.000	Se aplicó sobre la carpeta asfáltica instalada, una vez el contratista surtió todos los trámites de importación del material sintético.
1	Demolición pavimento asfáltico, incluye cargue y retiro e= 4 cm	m3	129,28	\$100.866	\$13.039.956	Se realizó sobre la carpeta asfáltica existente en la pista, como parte de las actividades de reconstrucción en toda el área de la pista.
2	Excavación material seleccionado compactado, incluye trasiego.	m3	323,20	\$24.541	\$7.931.651	Se retiró 10 cm del material de base existente, como parte de las actividades de reconstrucción en toda el área de la pista.
3	Suministro e instalación de material seleccionado B-600	m3	646,40	\$87.042	\$56.263.949	Se instaló y compactó 20 cm de material de base tipo B-600, como parte de las actividades de reconstrucción en toda el área de la pista.
7	Conformación de la subrasante asfáltica (para nivelación de bordes de pavimento inicial)	m2	340,00	\$4.200	\$1.428.000	Esta actividad fue realizada sobre el pavimento existente en la pista, como parte de la nivelación con asfalto de los carriles internos y externos de la pista, actividad concebida al inicio del contrato, pero como finalmente el pavimento fue demolido en su totalidad esta actividad se perdió.
8	Sellamiento de fisuras y grietas existentes con polímeros que cumplan la norma INV E-466, incluye limpieza y sopleado de fisuras para luego sellarlas	ml	400,00	\$7.800	\$3.120.000	Esta actividad fue realizada sobre el pavimento existente en la pista, como parte de las reparaciones a los fallos localizados inicialmente solicitadas por el IDRD, pero como finalmente el pavimento fue demolido en su totalidad esta actividad se perdió.
10	Compactación de fondo de excavación con equipo liviano	m2	3.232,00	\$625	\$2.021.357	Después de retirar los 10 cm de material de base existente en la pista se compactó en material de subbase, como parte de las actividades de reconstrucción en toda el área de la pista.
11	Comisión topográfica	DIA	5,00	\$250.000	\$1.250.000	El IDRD en Acta de visita informa que esta actividad se empleó en la demarcación de la pista. Sin embargo, en el informe del contratista se encuentra lo siguiente: "En la última parte de la ejecución de la obra se han tenido cambios en las cantidades de obra, que no habían sido tenidas en cuenta al realizar el Acta No. 2 de mayores y menores cantidades y que fueron solicitadas por la supervisora del IDRD, tales como la comisión topográfica para el control y verificación de las actividades de movimiento de materiales...", situación que se describe antes de la instalación del sintético y la demarcación, que por la cantidad de días y la descripción que realiza el contratista esta actividad está asociada al control sobre la reparación de fallos localizados y no a la demarcación de la pista.
12	Diseño hidráulico (sistema de drenaje parque) CIO 12458	UND	1,00	\$881.023	\$881.023	El Diseño Hidráulico para el drenaje de la pista de atletismo fue empleado como insumo para las actividades constructivas en el marco del contrato suscrito entre el IDRD y la Universidad Cooperativa de Colombia, con base en el artículo 4º del Acuerdo 78 de 2002. Las obras ejecutadas en este contrato fueron: Filtro francés y cuneta prefabricada de 473 ml cada una, 7 cajas en concreto con rejillas. Todo por un valor de \$65.000.000. Este ítem confirma que la pista adolecía de un sistema de drenaje adecuado, cuyo diseño

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ACTIVIDADES FINALES EJECUTADAS Y PAGADAS						ANÁLISIS DE CADA ACTIVIDAD
ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	
						debió haberse previsto en la fase de planeación del proyecto, confirmándose así la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria
15	Excavación material seleccionado compactado, incluye trasiego (Zona autorizada por Celedón)	m3	45,62	\$24.541	\$1.119.560	Esta actividad corresponde a una excavación de 20 cm para la reparación de los fallos localizados de la pista (228,1 m2), pero como posteriormente se consideró reconstruir la pista esta actividad se perdió.
16	Suministro e instalación de material seleccionado B-600 (Zona autorizada por Celedón)	m3	45,62	\$87.042	\$3.970.856	Esta actividad corresponde a la instalación y compactación de 20 cm de base tipo B-600 para la reparación de los fallos localizados de la pista (228,1 m2), pero como posteriormente se consideró reconstruir la pista esta actividad se perdió.
COSTO DIRECTO						\$779.192.703
ADMINISTRACIÓN				5,00%		\$38.959.635
IMPREVISTOS				3,00%		\$23.375.781
UTILIDAD				6,10%		\$47.530.755
IVA SOBRE LA UTILIDAD				16,00%		\$7.604.921
COSTOS INDIRECTOS						\$117.471.092
VALOR TOTAL						\$896.663.795

Fuente: Elaboración propia con información tomada del expediente contractual.

De acuerdo con lo anterior y dado que la gestión el IDRD no acogió en primera medida la reconstrucción total de la pista, es clara la falta de supervisión y criterio técnico sobre esas decisiones, máxime si las condiciones de pluviometría sobre la ciudad para la época de ejecución de los trabajos de reparación de fallos localizados no permitían que los materiales drenaran para cumplir con las hipótesis y criterios planteados por el Geotecnista.

De lo esbozado, es claro que el IDRD no realizó los estudios correspondientes que permitieran determinar, desde la planeación del proyecto, el tipo de intervención más conveniente para el cumplimiento del objeto contractual, trasgrediendo lo establecido en el numeral 12, del artículo 25º (del principio de economía) de la Ley 80 de 1993, en armonía con lo establecido en el numeral 3º del artículo 26 (del principio de responsabilidad) de la misma norma. Sobre los principios referidos, así como el principio de planeación, se ha pronunciado el Consejo de Estado en la Sentencia con Radicado No. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767) del 31 de enero de 2011, Consejera Ponente: Olga Melida Valle de la Hoz.

De igual forma, se demuestra un claro detrimento al erario público del distrito, por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, en los términos del artículo 6º de la Ley 610 de 2000; así como posiblemente se omitió un deber funcional de los consagrados en la ley 734 de 2002. En este sentido la cuantificación del daño patrimonial versa sobre las actividades que ser perdieron y por ende no contribuyeron con el cumplimiento del objeto contractual, tal como se ilustra a continuación:

Tabla 5. Cuantificación Daño Patrimonial

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
7	Conformación de la subrasante asfáltica (para nivelación de bordes de pavimento inicial)	m2	340,00	\$4.200	\$1.428.000

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
8	Sellamiento de fisuras y grietas existentes con polímeros que cumplan la norma INV E-466, incluye limpieza y sopleteado de fisuras para luego sellarlas.	ml	400,00	\$7.800	\$3.120.000
11	Comisión topográfica.	DIA	5,00	\$250.000	\$1.250.000
15	Excavación material seleccionado compactado, incluye trasiego (Zona autorizada por Celedón).	m3	45,62	\$24.541	\$1.119.560
16	Suministro e instalación de material seleccionado B-600 (Zona autorizada por Celedón).	m3	45,62	\$87.042	\$3.970.856
COSTO DIRECTO					\$10.888.416
ADMINISTRACIÓN				5,00%	\$544.421
IMPREVISTOS				3,00%	\$326.652
UTILIDAD				6,10%	\$664.193
IVA SOBRE LA UTILIDAD				16,00%	\$106.271
COSTOS INDIRECTOS					\$1.641.538
VALOR TOTAL					\$12.529.954

Fuente: Elaboración propia.

Valoración Respuesta Entidad

La Entidad no logra desvirtuar la observación formulada y pretende excusarse en que los conceptos técnicos sobre la base de un diagnóstico visual, emitidos por los profesionales relacionados en la respuesta, son suficientes para determinar la integridad estructural de las capas que componen la pista de atletismo. Sobre este aspecto se señaló en el informe preliminar de este ente de control, que una inspección visual no logra determinar cuantitativamente los parámetros técnicos necesarios para determinar que los materiales que conformaban la estructura de la pista eran aptos para soportar las cargas propias de los nuevos materiales, la referida a los procedimientos constructivos y las que hacen parte de la posterior puesta en servicio y el mantenimiento correspondiente. De igual forma, con los soportes allegados con la respuesta se encuentra que desde la etapa de planeación del proyecto, el IDRDR había detectado la carencia de drenaje de la pista y la presencia de fisuras en la carpeta asfáltica, por donde se podría estar infiltrando agua directamente, sin que esta situación detectada a priori motivara un estudio sobre los materiales de la estructura y por ende un posterior diseño del sistema de drenaje y de la pista como tal, así como considerar dentro del presupuesto las actividades constructivas que propendieran por implantar un drenaje adecuado:

- Oficio radicado IDRDR No. 20114100034353 del 8 de marzo de 2011 de la Subdirección Técnica de Construcciones, relaciona que es necesario desarrollar, entre otras, la siguiente actividad: "Demolición de drenajes existentes y adecuación e instalación de drenajes al perímetro de la pista".
- Oficio de Valentín Gamboa M. (Director Técnico Federación Colombiana de Atletismo) de Febrero 21 de 2011 donde en el numeral 2 afirma: "el estado de la pista atlética en pavimento (pista de 6 carriles y 400 metros) también se encuentra en excelentes condiciones", sin que tan magna afirmación se acompañe del soporte técnico correspondiente.
- Ficha de visita técnica con radicado 20116000008143 del 31 de enero de 2011, donde claramente se indica la carencia de drenaje.
- Oferta técnica y económica presentada por la firma Civicon S.A.S. calendaro 23 de mayo de 2011, donde el contratista deja constancia en la Nota del numeral 5 (Obra Civil) y en la

última viñeta del acápite "Pólizas" que no se responsabiliza por la aparición de fisuras en el pavimento y por ende de la estabilidad y calidad de la obra, por problemas que pueda presentar la Subbase, dado que para la formulación de la oferta el IDRD no suministró ninguna información sobre las propiedades mecánicas de este material.

- En la primera conclusión del Concepto técnico de la Ingeniera Nelly Cifuentes de Escobar deja de manifiesto que los trabajos de intervención inicial adolecieron de un estudio técnico que permitiera determinar la baja capacidad portante de la estructura existente: *"En conclusión, podría afirmarse que las actividades ejecutadas para el mantenimiento de la pista de atletismo obedecieron a las necesidades establecidas en su momento para simplemente adecuar una superficie a un nuevo material, pero sin evaluar con estudios previos el estado real de la estructura soporte que a la postre se demostró con ensayos que su capacidad portante no era la adecuada para las pretensiones y los arreglos iban más allá de un simple mantenimiento, que fue lo que inicialmente contemplaron"*.

De acuerdo con lo anterior, las deficiencias del drenaje de la pista era un hecho que fue previsto por el IDRD desde la planeación del proyecto y lo que resulta reprochable para este ente de control es que pese a haber detectado ese problema, el IDRD hizo caso omiso de este aspecto, que durante del desarrollo del contrato trató de sanear con el estudio geotécnico realizado por la firma Lascano y Esguerra Cia Ltda y el Diseño hidráulico del sistema de drenaje de la pista. Si el IDRD hubiera optado por realizar el diseño hidráulico y el estudio de los materiales de la estructura de la pista de atletismo desde la fase de planeación, con los soportes correspondientes pudiera demostrar que la saturación del material de base, fue ocasionado por un fenómeno atípico de precipitación imperante en la ciudad durante el inicio de las obras. Sin embargo, como la Entidad no cuenta con este soporte, de la información analizada sobre el caso *sub lite*, se puede inferir técnicamente que debido a los problemas de drenaje y las fisuras que se encontraban presentes en el pavimento, los materiales de base de la pista de atletismo podían haber presentado problemas de saturación a lo largo de su vida útil que ocasionó el marcado deterioro que se refleja en el registro fotográfico hasta antes de la intervención de la pista y que es lógico que no se iban a generar hundimientos por cuanto las cargas de servicio son bajas.

Con respecto, a las obras de reparación puntuales que fueron solicitadas por la supervisión del IDRD para que se ejecutara en un área 228,10 m², y de la cual parte de esas obras se ejecutaron y que con la reconstrucción total de la pista es claro que estas actividades se perdieron, no resulta excusable para este ente de control, que el IDRD conociendo la deficiencia en el drenaje de la pista, las fisuras de la carpeta asfáltica existente (situaciones previstas en la fase de planeación del proyecto) y el incremento del nivel y periodicidad de precipitación para la época de ejecución de los trabajos, optara por autorizar la reparación de los fallos localizados, cuando la hipótesis de que drenaran los materiales indicada por el Geotecnista para esta condición, no se iba a dar dentro del plazo de ejecución del contrato. Sumado a esta deficiencia en la toma de decisiones técnicas de la supervisión durante la

etapa de ejecución del proyecto y no sobre la etapa precontractual como se indicó en el oficio de respuesta, se encuentra que se echó de menos la recomendación No. 9 del informe del 19 de agosto de 2011 de la firma Lascano y Esguerra Cia Ltda, que a letra establecía: *“las soluciones anteriores buscan reparar y mantener en la mejor forma posible la estructura existente, sin embargo, la solución óptima es la de reconstruir toda la estructura verificando la calidad de los materiales existentes y colocándole una carpeta asfáltica de por lo menos 0.06 m”*, acometiendo con ello actividades que se perdieron con la reparación de fallos puntuales, para posteriormente terminar retomando esta recomendación y de esta manera generar los múltiples atrasos que se evidenciaron en las actas de suspensión del contrato. Sobre este tema, en el aparte de conclusiones del informe presentado por la ingeniera Nelly Cifuentes de Escobar se indicó: *“Otro hecho que acarrió demoras en la ejecución fue la dilación de acatar de fondo las recomendaciones del geotecnista en el sentido de reemplazar la totalidad de la estructura y se dio lugar a arreglos puntuales que no solucionaron, pues la pista ya estaba fallada y sumado a ello, la magnitud de la ola invernal terminó de afectar por completo al estructura existente, que ya presentaba además del fisuramiento y por tanto facilitaba la saturación de los materiales granulares, pues el flujo de agua que caía entraba en forma directa a la estructura.”*. Así mismo, en el informe de la ingeniera Cifuentes se confirma la realización de retrabajos que claramente se corresponden con los relacionados en el informe preliminar presentado por este ente de control: *“Si existieron retrabajos en cuanto a haber efectuado el sellado de las fisuras, para luego tener que levantar el pavimento existente, pero debe tenerse en cuenta que esta actividad había sido autorizada desde el inicio del mantenimiento, tanto por el suelista, como por la supervisión del contrato; situación que puso de manifiesto el mismo contratista mediante un estudio de suelos que efectuó a título propio en razón al comportamiento mismo de la estructura que le preocupaba por cuanto el tenía que amparar dicha estructura. En cuanto a los fallos consideró que se retiraron los más graves observados durante la ejecución y que corresponden a una evaluación en sitio, en la que se demarcaron y cuantificaron y es claro que el procedimiento más acorde era retirarlos y reemplazar el material, por lo que el pago de este material se considera procedente en virtud de que había que retirarlos pues de otra forma no hubiésemos conseguido estabilizar la estructura para aplicar pavimento y sintético”*.

En conclusión se colige lo siguiente:

1. La Entidad, durante la fase de planeación del proyecto, no realizó los estudios y diseños correspondientes que permitiera determinar la intervención más conveniente y por ende las actividades necesarias para llevar a cabo el mantenimiento de la pista atlética, lo que generó posteriores retrasos y la autorización y pago de actividades constructivas que posteriormente se perdieron. Con lo anterior se transgrede lo establecido en el numeral 12, del artículo 25º (del principio de economía) de la Ley 80 de 1993, en armonía con lo establecido en el numeral 3º del artículo 26 (del principio de responsabilidad) de la misma norma, así como el principio de planeación que ha sido desarrollado por la jurisprudencia,

tal como en la sentencia citada en el informe preliminar (Consejo de Estado, Sentencia con Radicado No. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767) del 31 de enero de 2011, Consejera Ponente: Olga Melida Valle de la Hoz)

2. Las deficiencias en el drenaje y por ende la baja capacidad portante de los materiales que hacían parte de la estructura de la pista, a todas luces constituyen hechos previsibles desde la etapa de planeación del proyecto, que la Entidad desestimó y que durante el desarrollo del contrato fue necesario retomarlos, ocasionando retrasos injustificados y el pago de actividades que luego se perdieron.
3. De la información que reposa en el expediente contractual y la aportada por el sujeto del control, se infiere técnicamente que el material de subbase de la pista venía presentando problemas de saturación por la carencia de drenaje y las fisuras de la carpeta asfáltica, por lo que la precipitación que imperó durante el desarrollo de la obra, solo agudizó un problema que ya se venía presentando.
4. El IDRDR autorizó y pagó actividades constructivas relacionadas con reparaciones puntuales a sabiendas que los materiales no podían drenar durante el plazo de ejecución del contrato por la presencia de lluvias y conociendo que en el informe geotécnico ya se había recomendado que la mejor solución era la reconstrucción total, situación que en ese momento era un hecho cierto y no un fenómeno fortuito.
5. Queda sin asidero la teoría de la imprevisión o el acaecimiento de un fenómeno de fuerza mayor o caso fortuito, máxime cuando se conocía desde la planeación del proyecto las deficiencias en el drenaje de la pista y las fisuras de la capa asfáltica, que propendían por la infiltración y acumulación de agua generando el deterioro de la pista. Así mismo, durante el desarrollo del proyecto, el fenómeno de precipitación constituía un hecho cierto, que generaba que los materiales no drenaran, sumado a la carencia de drenaje, por lo que no es excusable para el IDRDR que haya autorizado y pagado actividades sobre reparaciones puntuales, cuando las condiciones para ello no estaban dadas, en vez de optar por la reconstrucción total de la pista como solución óptima que se había dilucidado desde el mes de agosto de 2011 en el estudio geotécnico.

De acuerdo con los puntos esbozados se encuentra claramente demostrado el nexo causal entre las actuaciones del IDRDR y el daño al erario del distrito, por lo que se configura un **Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$12.529.954.**

4 CUADRO TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

Cifra en pesos \$

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	1	N.A	3.1
2. DISCIPLINARIOS	1	N.A	3.1
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	1	\$12.529.954	3.1

NA: No aplica.