

INFORME FINAL AUDITORIA DE DESEMPEÑO  
CÓDIGO 280

INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE - IDRD

VIGENCIA 2010 - 2014

DIRECCIÓN SECTOR EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

Bogotá, D.C., Diciembre de 2015

Contralor de Bogotá

DIEGO ARDILA MEDINA

Contralora Auxiliar

LIGIA INÉS BOTERO MEJIA

Directora Sectorial de Fiscalización

MARIA GLADYS VALERO VIVAS

Subdirectora de Fiscalización

ALEXANDRA RAMIREZ SUAREZ

Asesor

RAUL FONSECA

Gerente

ANA IDDALY SALGADO PAEZ

Equipo de Auditoría

JUAN CARLOS LOZANO GODOY  
HENRY MARÍN CASTILLO  
VÍCTOR FABIO RUBIO RUBIO

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES</b>	
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA .....</b>	<b>1</b>
<b>3. RESULTADOS OBTENIDOS .....</b>	<b>3</b>
3.1 CONTRATOS DE CONSULTORIA .....	3
3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por posible aplicación oficial diferente en la celebración del contrato de consultoría No.1616 de 2011.....	3
3.2 CONTRATOS DE OBRA.....	5
3.2.1 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$20.004.472, y disciplinaria por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2019 de 2012, con relación a los precios oficiales del IDRD, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos y por fallas observadas en las obras.....	5
3.2.2 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$91.719.585,17, y disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2021 de 2012, con relación a los precios oficiales del IDRD, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos y por fallas observadas en las obras. ....	16
3.2.3 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$57.446.815, y disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2150 de 2014, con relación a los precios oficiales del IDRD, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos y por fallas observadas en las obras. ....	36
3.2.4 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$39.813.400, y disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 556 de 2010, con relación a los precios oficiales del IDRD, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos.....	53
3.2.5 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$164.792.529,29, y disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos	

soportes y por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2100 de 2012, con relación a los precios oficiales del IDR, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos.....	71
3.2.6 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$43.591.993,65, y disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes, por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2328 de 2013, con relación a los precios oficiales del IDR sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones y por fallas encontradas en las obras.....	83
3.2.7 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$85.736.555, y disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes del contrato de obra 2361 de 2013 y por el no recibo de las obras de acuerdo con la resolución 420 de 2008. ....	97
3.2.8 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$30.620.837, y disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes del contrato de obra 2209 de 2014 y por la modificación de las condiciones de los pliegos de condiciones sin el debido procedimiento.....	106
3.2.9 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$21.434.586, y disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes del contrato de obra 2210 de 2014 y por la modificación de las condiciones de los pliegos de condiciones sin el debido procedimiento.....	113
3.2.10 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$16.901.856,69, y disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 1911 de 2011, con relación a los precios oficiales del IDR sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones. ....	120
3.2.11 Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$27.597.057,50, y disciplinaria, por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2316 de 2013, con relación a los precios oficiales del IDR, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones y por fallas encontradas en las obras.....	131
<b>4. OTROS RESULTADOS .....</b>	<b>143</b>
<b>5. ANEXO.....</b>	<b>144</b>

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctor  
ALDO ENRIQUE CADENA ROJAS  
Director  
Instituto Distrital para la Recreación y Deporte - IDRD  
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones informe Auditoría de Desempeño

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño al Instituto Distrital Para la Recreación y el Deporte – IDRD, vigencias 2010, 2011, 2012, 1013 y 2014, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión para llevar a cabo la construcción y adecuación de Parques Metropolitanos y Zonales.

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 la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría de desempeño 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 de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo 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 área, actividad o proceso 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 ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados, cumple con el principio de equidad, no sucediendo igual con los principios de economía, eficiencia, eficacia evaluados.

Para llevar a cabo la auditoría de desempeño se tomó una muestra de veinte (20) contratos (consultoría, obras e interventoría) por valor total de \$21.844.594.942, contratos que no habían sido auditados en oportunidades anteriores, por lo que se constituyen el universo.

Las deficiencias del sistema de control fiscal interno se reflejan en cada una de las observaciones incluidas en el Capítulo Resultados de la Auditoría, dados principalmente por la ineficiencia de los controles, insuficiente gestión para justificar los riesgos, deficiencias en la gestión documental y supervisión de los contratos, entre otros.

## **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 de cada uno de los hallazgos comunicados 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 contenido previsto 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.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,



**MARIA GLADYS VALERO VIVAS**  
Director Técnico Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte

Revisó: Alexandra Ramírez Suarez - Subdirectora de Fiscalización  
Ana Iddaly Salgado Páez – Gerente

Elaboró: Juan Carlos Lozano Godoy  
Henry Marín Castillo  
Víctor Fabio Rubio Rubio - Equipo Auditor

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

La Contraloría de Bogotá, realizó auditoria de desempeño al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte – IDR D para evaluar los contratos de consultoría, obras e interventoría suscritos por esa entidad en los años 2010 – 2014, por un valor total de \$21.844.594.942, 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 para llevar a cabo la construcción y adecuación de Parques Metropolitanos y Zonales, con el propósito de establecer en términos de eficiencia, eficacia y economía, la forma con que la entidad invierte sus recursos económicos, financieros, físicos, entre otros.

La auditoría implicó la verificación del estado de las obras contratadas en las vigencias 2010-2014 en los parques Metropolitanos y Zonales, para establecer si los recursos ejecutados cumplen con el fin social para el cual fueron destinados; dando cumplimiento a los fines establecidos por la ley; además, se tuvo en cuenta la forma y el tipo de contratación, las técnicas en la ejecución, las deducciones de ley, el cumplimiento del objeto contractual y las labores de supervisión, interventoría, seguimiento y la liquidación de los contratos y con ello emitir concepto sobre la eficiencia y eficacia con la que se manejaron los recursos públicos.

Para llevar a cabo la auditoría se tomó una muestra de diecisiete (20) contratos por valor total de \$21.844.594.942 como se indica a continuación:

CONTRATO No.	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS
2019/2012	Obra	Contratar a precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste, la recuperación y mantenimiento de las superficies, pisos duros de los parques de escala zonales, metropolitanos y regional debidamente certificados y georeferenciados por el IDR D	1.200.000.000
2021/2012	Obra	Ejecutar mediante el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste el mantenimiento de la infraestructura física de los parques catalogados como zonales, metropolitanos y regionales, que conforman el sistema distrital de parques.	2.700.000.000
2100/2012	Obra	Realizar por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de ajuste, las obras de ampliación, modificación, demolición parcial y reforzamiento estructural del coliseo ubicado en el Parque Metropolitano el Tunal.	2.699.775.320
2328/2013	Obra	Contratar a precios unitarios fijos sin formula de ajuste la recuperación y mantenimiento de las superficies pisos duros de los parques de escala regional metropolitanos y zonales debidamente certificados y georeferenciados por el IDR D y el DADEP.	1.900.000.000
2361/2013	Obra	Ejecutar mediante el sistema de precios unitarios fijos sin formular de ajuste el mantenimiento de la infraestructura física de los parques catalogados como zonales metropolitanos y regionales que conforman el SDP.	3.400.000.000
2150/2014	Obra	Contratar a precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste, la recuperación y mantenimiento de las superficies, pisos duros de los parques de escala zonales, metropolitanos y regional debidamente certificados y georeferenciados por el IDR D y el DADEP.	2.500.000.000
2209/2014	Obra	Realizar por el sistema de precios unitarios fijos, sin formula de ajuste el mantenimiento de la infraestructura física de los parques catalogados como zonales, metropolitanos y regional que conforman el sistema distrital de parques grupo 1	2.000.000.000

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

CONTRATO No.	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS
2210/2014	Obra	Realizar por el sistema de precios unitarios fijos, sin formula de ajuste el mantenimiento de la infraestructura física de los parques catalogados como zonales, metropolitanos y regional que conforman el sistema distrital de parques grupo 2.	1.400.000.000
522-2010	Consultoría	Realizar por el sistema de precios unitarios fijos la consultoría para efectuar los estudios de suelos ensayos de laboratorio y estudios de geotecnia para diferentes parques del distrito.	49.952.560
556-2010	Obra	Realizar por el sistema de precio global fijo los diseños y estudios técnicos y por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste la construcción de parques vecinales	261.447.668
860-2011	Consultoría	El consultor se obliga para con el IDRD a elaborar los estudios, diseños, anteproyecto y proyecto técnico y económico para dotar al estadio Nemesio Camacho el Campin de un sistema de seguridad integral.	24.000.000
1447-2011	Consultoría	El consultor se compromete para con el IDRD a: " realizar por sistemas de precios unitarios fijos sin formula de reajuste, la consultoría para efectuar los levantamientos topográficos altimétricos y forestales detallados.	39.999.880
1616-2011	Consultoría	El consultor se compromete para con el IDRD a realizar por el sistema de precio global fijo los estudios y diseños técnicos del muro de la bodega del IDRD localizado en la calle 17 con cra 52.	10.609.750
1881-2011	Interventoría	Realizar por el sistema de precios global fijo la interventoría técnica, administrativa y financiera de los diseños y estudios y las obras de adecuación de parques vecinales cofinanciados con los recursos de KFW de Bogotá.	46.999.138
1911-2011	Obra	Realizar por el sistema de precios global fijo los diseños y estudios técnicos y por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste la construcción de parques vecinales cofinanciados con recursos del KW de Bogotá	420.888.180
1134/2012	Consultoría	Realizar por el sistema de precio global fijo el ajuste de los diseños y estudios técnicos de reforzamiento estructural del coliseo de la unidad deportiva el salitre y sus gimnasios alternos de Bogotá D.C.	30.610.000
1135/2012	Consultoría	Realizar por el sistema de precio global fijo el ajuste de los diseños y estudios técnicos de reforzamiento estructural del módulo de administración del parque villa mayor 15-036 de Bogotá D.C	16.207.000
2316/2013	Obra	Contratar por el sistema de precio global fijo los estudios y diseños técnicos y por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste , las obras de construcción y/o adecuación de parques vecinales de Bogotá, D.C.	1.716.216.179
2392/2013	Obra	Contratar por el sistema de precio global fijo los diseños y estudios técnicos y por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste la contratación de los parques de la red local cofinanciados con recursos de la KFW en Bogotá D.C.	1.275.708.804
2395/2013	Interventoría	Realizar por el sistema de precio global fijo la interventoría técnica administrativa y financiera de los diseños estudios técnicos y construcción de los parques de la red local cofinanciados con recursos de la KW en Bogotá DC	152.180.463
<b>TOTAL</b>			<b>\$21.844.594.942</b>



### 3. RESULTADOS OBTENIDOS

#### 3.1 CONTRATOS DE CONSULTORIA

3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por posible aplicación oficial diferente en la celebración del contrato de consultoría No.1616 de 2011.

Convenio	Contrato de Consultoría No.1616-2011
Contratista	SRU ARQUITECTURA E INGENIERIA SAS
Objeto	El consultor se compromete con el IDR D a realizar por el sistema de precio global fijo, los estudios y diseños técnicos del muro de la bodega del IDR D localizado en la calle 17 con carrera 52 de la Localidad de Puente Aranda.
Valor inicial	\$10.609.750
Plazo	Cuatro (4) meses
Fecha Inicio	01/07/2011
Prorroga y adiciones	No hubo
Valor Final	\$10.609.750
Estado	Liquidado (20/03/2012)

Revisados los documentos que sustentan la etapa precontractual que dio lugar a la suscripción del contrato 1616 suscrito el 29 de junio de 20011, con el objeto de “*El consultor se compromete con el IDR D a realizar por el sistema de precio global fijo, los estudios y diseños técnicos del muro de la bodega del IDR D localizado en la calle 17 con cra. 52*”, se evidenció que fue pagado con recursos del proyecto 596: “*Recreación Vital*”, inscrito en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva – Para Vivir mejor, según Certificados de Disponibilidad Presupuestal No.1788 expedido el 03/05/2011 por valor de \$10.663.928 y No. 886 expedido el 31/01/2012 por valor de \$2.121.948 (corresponde al saldo de la reserva constituida a diciembre 31 de 2011) y Certificados de Registro Presupuestal No. 3456 expedido el 29/06/2011 por valor de \$10.663.928 y No.830 expedido el 31/01/2012 por valor de \$2.121.948 (corresponde a la reserva constituida a diciembre 31 de 2011).

Analizadas metas del proyecto 596: “*Recreación Vital*”, encuentra esta Contraloría que tiene las siguientes metas:

- Realizar 87143 actividades recreativas dirigidas específicamente a niños, jóvenes y personas pertenecientes a poblaciones vulnerables como adultos mayores, personas con limitaciones y grupos comunidades especiales. Atender 993436 asistentes con el programa recreación para adultos mayores.
- Atender 498160 asistentes con el programa recreación para personas con limitaciones.

- Atender 2390344 asistentes niños y jóvenes con el programa recreación para la infancia y la juventud atender 2224371 asistentes de comunidades especiales con el programa recreación comunitaria.
- Realizar 2 estudios para determinar el nivel de satisfacción de los usuarios de las actividades recreativas.
- Consolidar 5 ludotecas para la atención recreativa de menores de 6 años y su familia

De acuerdo a lo anterior, éste ente de control observa que el objeto contractual del contrato 1616-2011 no se enmarca a cumplir ninguna de las metas del proyecto 596: “Recreación Vital, por lo que se establece que para el presente caso, no se administraron debidamente los recursos, en cuantía de \$10.663.928 asignados al mencionado proyecto (596: “Recreación Vital”) hecho que se evidencia a partir del estudio de conveniencia y oportunidad y en la expedición de los Certificados de Disponibilidad Presupuestal No.1788 y No. 886 y de manera concomitante en los Certificados de Registro Presupuestal No. 3456 y No.830, incurriendo en una presunta aplicación oficial diferente de los recursos, la cual de conformidad con el artículo 399 del Código penal se presenta “cuando el servidor el servidor público le da una destinación oficial diferente a los bienes públicos que se encuentran bajo su administración, tenencia o custodia, por razón o con ocasión de sus funciones, o cuando compromete sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o las invierte o utilice en la forma no prevista, en perjuicio de la inversión social o de los salarios o prestaciones sociales de los servidores públicos...”. Lo anterior vulnera los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, además posiblemente se vulnero un deber funcional de los consagrados en la Ley 734 de 2002, así como posiblemente se encuentra la conducta inmersa en un tipo penal de los establecidos en la Ley 599 de 2000. Por lo expuesta, se presenta una observación administrativa con presuntas incidencias disciplinaria y penal.

#### Valoración Respuesta Entidad

La entidad en su respuesta, explica el servicio prestado a través del programa de ciclo vía de Bogotá y las actividades que se desarrollan en el marco de este programa, así mismo, indica que para cumplir con tal propósito se debe disponer de recursos como infraestructura, humano, logístico, mobiliario e implementos, entre otros, para su adecuada socialización, entre otros. De igual manera, que para ello se requiere contar espacios adecuados para el almacenamiento y bodegaje de implementos necesarios e imprescindibles para prestar este servicio y prevenir riesgos.

Así mismo, manifiestan que en la definición del proyecto “Recreación Vital”, existía un componente específico denominado “Adecuación y mejoramiento de la bodega para el uso de la Ciclovía”, sin embargo, la definición del proyecto es lo que definitivamente se plasma en la Ficha Técnica del proyecto o Ficha Ebi-D, por lo que nuevamente este ente de control revisó la Ficha Ebi-D del proyecto “Recreación Vital” y no se encontró como se dijo antes ninguna meta ni actividad que guarde relación con el

objeto del contrato No.1616-2011, por lo que se ratifica que el caso objetado, los recursos no se utilizaron de acuerdo a su destinación.

Adicionalmente, señalan que en diferentes oportunidades enviaron comunicaciones a la Subdirección Técnica de Recreación y Deporte, informando el peligro inminente que podría generar la caída del muro debido a su deterioro, habiendo recibido concepto técnico de esa Subdirección bajo el radicado No. 20114100260643 del 30 de noviembre de 2011 ratificando lo anteriormente enunciado.

Frente a los argumentos antes expuestos por la Administración del IDR D la Contraloría de Bogotá no acepta las explicaciones dadas, primero que todo porque los cuestionamientos no radican en el funcionamiento del programa Ciclo Vía en Bogotá, del cual este ente de control tiene pleno conocimiento, si no respecto a la indebida utilización de los recursos.

A su vez, no aportan evidencia que en la definición del proyecto "*Recreación Vital*" existiera un componente específico denominado adecuación y mejoramiento de la bodega para el uso de la Ciclo vía, es más si en la formulación del proyecto, pudo haberse contemplado tal posibilidad la ficha técnica del proyecto no lo demuestra, es decir no está contemplado en ninguno de los apartes que conforman la ficha Ebi-D del proyecto "*Recreación Vital*" de donde se sacaron los recursos para pagar el contrato No.1616-2011.

De otra parte, respecto al concepto técnico emitido por la Subdirección Técnica de Construcciones bajo el radicado No.20114100260643 del 30 de noviembre de 2011, es importante precisar que el contrato No.1616 se suscribió el 29 de junio de 2011, inició ejecución según acta del 1 de julio de 2011 y se terminó el 30 de octubre de 2011, es decir el concepto técnico se expidió en forma posterior inclusive a la ejecución del contrato 1616-2011 y por ende los elementos técnicos allí planteados no se pudieron tener en cuenta para la celebración de tal compromiso.

Por todo lo dicho anteriormente no se aceptan los argumentos expuestos y **se configura un hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y penal.**

### 3.2 CONTRATOS DE OBRA

3.2.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$20.004.472 y presunta incidencia disciplinaria por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2019 de 2012, con relación a los precios oficiales del IDR D, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos y por fallas observadas en las obras.

#### Contrato de obra 2019 del 16 de noviembre de 2012

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Tipo de Contrato	Contrato de Obra Pública No.2019-2012
Objeto	“zonales grupo 3: “Contratar a precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste, la recuperación y mantenimiento de las superficies, pisos duros de los parques de escala zonales, metropolitanos y regional debidamente certificados y geo-referenciados por el IDRD y el DADEP y que componen el sistema distrital de parques” grupo III.
Contratista	UNIÓN TEMPORAL ALIANZA (SCALA PROYECTOS S.A.S – 66% Y FF SOLUCIONES S.A.- 34%)
Representante Legal	Carlos Andrés Sandoval León
Supervisor	José Ismael Ramírez Clavijo
Interventor	Adriana Quisoboni
Valor Final	\$1.200.000.000
Valor inicial	\$1.200.000.000
Plazo	Siete (7) meses
Fecha Inicio	11/01/2013
Prorroga y adiciones	No hubo
Estado	Liquidado

El contrato de obra No 2019 de 2012 fue adjudicado mediante Resolución No. 690 del 2 de Noviembre de 2012, para el GRUPO III, esto en el Proceso de Licitación Pública IDRD-STP-LP-009-2012, y cuyas obras contratadas para el grupo 3 objeto de este contrato, se habían distribuido de la siguiente manera:

- Zona 1, Localidades de Usaquén y Suba.
- Zona 2, Localidades de Engativá y Fontibón.
- Zona 3, Localidades de Kennedy y Bosa.
- Zona 4, Localidades de Ciudad Bolívar, Sumapaz y Usme.
- Zona 5, Localidades de San Cristóbal, Santafé, Candelaria y Chapinero.
- Zona 6, Localidades de Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires y Puente Aranda.
- Zona 7, Localidades de Rafael Uribe, Tunjuelito y Antonio Nariño

Los frentes ejecutados se relacionan en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 1  
PARQUES INTERVENIDOS CONTRATO DE OBRA No 2019 DE 2012**

No.	CÓDIGO	NOMBRE PARQUE	DIRECCIÓN	LOCALIDAD	OBRA	VALOR
1	03-035	Parque Nacional	Cra. 7 calle 36/39	Santa Fe	Arenera	\$1.927.250
2	04-196	Velódromo 1o de mayo	Diagonal 19 sur calle 13 sur carrera 2 A hasta 5/calle 18 No3-00- calle 18 B 8-13	San Cristóbal	Cancha	\$56.373.092
3	04-127	San Cristóbal	Calle 12 hasta calle 13 - carrera 3 hasta 4 Este/calle 13 sur No 1-70 Este – calle 13 sur No 2 A 50 Este	San Cristóbal	Cancha	\$96.263.850
4	04-075	Villa de Los Alpes	Calle 36 sur carrera 3B Costado Norte /carrera 3 B No 35 A sur 21 – carrera 3 B No 35-22 sur	San Cristóbal	Pista de patinaje	\$6.773.222
5	05-236	San Cayetano	Calle 73 A sur carrera 12 B Este/Calle 74 A sur No 16 E-00 – calle 75 sur carrera 14 Este	Usme	Cancha	\$33.990.206
6	05-086	Chuniza Famaco	Calle 91 sur carrera 55 A Este	Usme	Conformación de terreno	\$4.997.764

Cifras en \$

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

No.	CÓDIGO	NOMBRE PARQUE	DIRECCIÓN	LOCALIDAD	OBRA	VALOR
7	05-016	Virrey Sur	Calle 93 sur carrera 54 B Este/diagonal 93 B sur carrera 54 Este/ calle 93 B 54-00- Cra. 3 Este No 93 A 03 sur 70	Usme	Placa en concreto	\$2.263.918
8	05-087	Villa Alemana	Avenida Villavicencio No 102-05 sur	Usme	Adoquín	\$7.463.241
9	06-063	El Tunal	Calle 47 sur carrera 24 B /carrera 24 calle 48B Sur/diagonal 52 B sur No 24B 30 calle 48 B sur No 22 A 70	Tunjuelito	Adoquín	\$36.427.104
10	06-017	Nuevo Muzú	Carrera 59 No 52 a 50 sur	Tunjuelito	Cancha	\$109.997.484
11	07-165	La Palestina	Calle 68 sur No 9-05	Bosa	Arenera	\$396.112
12	07-035	Los Naranjos	Carrera 86 No 70 A 04 Sur	Bosa	Adoquín	\$668.226
13	07-163	Clarelandia	Calle 58 D sur No 88-20	Bosa	Pista de Patinaje	\$41.212.442
14	07-260	El Recreo	Cra. 97 C No 69 A-00	Bosa	Adoquín	\$41.676.810
15	08-200	Castilla	Calle 8B No 73 B 01	Kennedy	Cancha	\$28.785.351
16	08-212	La Igualdad	Transv. 68 F Diagonal 6/3	Kennedy	Cancha	\$80.947.651
17	08-109	El Tintal	Av. Ciudad de Cali- calle 6	Kennedy	Cuneta	\$56.013.187
18	08-144	Dindalito	Calle 40 sur /42 A sur tranvs. 108 B	Kennedy	cancha	\$66.460.820
19	08-355	La Amistad	Tranvs. 79 No 41-10 sur	Kennedy	Plazoleta	\$15.031.253
20	08-219	Timiza	Carrera 72/71 A – Calle 43/47 sur	Kennedy	Adoquín	\$20.853.696
21	09-111	Sauzalito	Avenida de la Esperanza cra. 70	Fontibón	Cancha	\$42.844.361
22	10-223	La Serena	Av. Ciudad de Cali- calle 86	Engativá	Placa concreto	\$6.861.797
23	10-234	San Andrés	Calle 82 No 101-51	Engativá	Cancha	\$47.868.646
24	12-015	Los Alcázares	Calle 71 A diagonal 70 A carrera 24	Barrios Unidos	Cancha	\$38.910.171
25	13-038	Nicolás de Federman	Carrera 38 A /36 A calle 57 B	Teusaquillo	Pista de patinaje	\$28.359.985
26	13-089	Simón Bolívar	Av. Cra. 68 calle 63	Teusaquillo	Pista de trote	\$56.960.359
27	14-030	Eduardo Santos	Carrera 19 No 4-51	Los Mártires	Adoquín	\$1.202.841
28	14-009	Santa Isabel	Carrera 28/29 calle 1 C Bis /1F	Los Mártires	Cancha	\$64.383.441
29	16-112	Ciudad Montes	Calle 10 sur No 39-29	Puente Aranda	Cancha	\$68.913.522
30	16-099	Tejar Milenta	Transv. 54 carrera 56/cra. 55- calle 18 sur	Puente Aranda	Cancha	\$87.159.651
31	18-028	Bosques de San Carlos	Cra. 12 C No 27 A-70 Sur	Rafael Uribe Uribe	Pista de trote	\$13.776.824
32	19-230	Meissen	Calle 61 sur carrera 16/carrera 16 C hasta 17 Bis a Costado Norte calle 62 Bis – Av calle 61 sur No 16-00 calle 62 Bis No 17 A Bis sur	Ciudad Bolívar	Cancha	\$34.235.723
Total						\$1.200.000.000

Fuente: contrato de obra No 2019 de 2012- Aplicación ORFEO IDR D

Evaluados los precios oficiales de referencia del CIO base de datos del IDR D para las vigencias 2012-2013, se pudo observar diferencias monetarias en varias actividades contratadas y pagadas por la entidad que se constituyen en mayores valores pagados, las cuales se relacionan en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 2  
MAYORES VALORES PAGADOS CONTRATO DE OBRA 2019 DE 2012**

Cifras en \$

ITEM (1)	DESCRIPCIÓN (2)	UND (3)	CÓDIGO (4)	VR UNIT DIRECTO (5)	CANTIDADES EJECUTADAS (6)	PRECIO DE REFERENCIA IDR D DICIEMBRE 2012 (7)	DIFERENCIA (8) = (5-7)	VALOR PARCIAL (9) = (6*8)
1	PRELIMINARES							
1.1	Excavación manual (incluye cargue y retiro de materiales)	m3	13915 23	\$32.420,00	120,00	\$21.248,28	\$11.171,72	\$1.340.606,40
	MOVIMIENTOS DE MATERIALES							
	Relleno recebo compactado B-200 extendido y compactado (incluye suministro o instalación)	m3	12500 11394	\$53.406,00	67,29	\$43.859,21	\$9.546,79	\$642.403,50
3.3	Relleno recebo compactado B-400 extendido y compactado (incluye suministro e instalación).	m3	12501	\$57.865,00	29,07	\$57.728,99	\$136,01	\$3.953,81
4	PINTURAS - DEMARCACIONES							

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

ITEM (1)	DESCRIPCIÓN (2)	UND (3)	CÓDIGO (4)	VR UNIT DIRECTO (5)	CANTIDADES EJECUTADAS (6)	PRECIO DE REFERENCIA IDR D DICIEMBRE 2012 (7)	DIFERENCIA (8) = (5-7)	VALOR PARCIAL (9)=(6*8)
6.3	Renivelación con rodadura asfáltica 13-50 e=0,05 cm	m2	11698	\$36.856,00	3.422,94	\$34.363,94	\$2.492,06	\$8.530.171,86
9	PISOS						\$0,00	
9.1	Cancha Nueva en Pavimento Flexible con Estructura Sub-base B=400 e=0,20 + Baso B=600 E=0,15 + Rodadura asfáltica 1350 e=0.05 (tabla 5-2 Tipo B Suelos Medio») Incluye excavación, Compactación fondo de la excavación, Geotextil T- 1 700 Pavco, incluye d	m2	12019	\$96.057,00	582,04	\$95.794,18	\$262,82	\$152.971,75
8.14	Desmante, corte y reinstalación adoquín + arena	m2	10868	\$18.501,00	2.867,03	\$18.277,18	\$223,82	\$641.698,65
10	HIDRAULICAS Y CARCAMOS							
10.8	Caja de inspección 0,60x60 incluye excavación, cargue y retiro del material, marco y tapa, Especificación IDR D.	un	10301	\$355.583,00	22,00	\$288.814,68	\$66.768,32	\$1.468.903,04
10,7	Construcción cañuela prefabricada A- 120 incluye excavación, concreto base mortero de pega 1 :3, recebo B-400 y retiro del material de excavación, con sellado de juntas incluye geotextil T-2100	ml	10352	\$62.585,00	329,49	\$60.783,71	\$1.801,29	\$593.507,04
11	ALISTAMIENTO Y REMATES							
11,1	Empradización incluye tierra negra hasta e =5 cm.	m2	12723	12.321,00	156,99	\$11.748,32	\$572,68	\$89.905,03
13	ESTRUCTURAS DEPORTIVAS							
13,4	Instalación estructuras de baloncesto.	Jg	10810	\$1.315.427,00	2,00	\$1.189.502,96	\$125.924,04	\$251.848,08
14	OTROS							
14,1	Realce caja de inspección 0,70*0,70 h=045m (incluye concreto de 2500 psi g.c., mortero 1:4, mampostería, acero de refuerzo 60.0000 psi, tapa sobrepuesta sin ángulo, e=010 m) suministro e instalación.	un	12816	\$234.499,00	7,00	\$232.020,53	\$2.478,47	\$17.349,29
N.P	NO PREVISTOS							
N.P	PISO en polvo de ladrillo (suministro e instalación)	m3	760	\$250.284,00	174,50	\$239.291,38	\$10.992,62	\$1.918.212,19
TOTAL COSTO DIRECTO								\$15.651.530,65
AIU 30,42%								\$4.761.195,62
VALOR TOTAL DEL CONTRATO (EJECUTADO)								\$20.412.726,27

Fuente: contrato de obra No 2019 de 2012

Los pliegos definitivos de la licitación pública No.IDRD-STP-LP-09-2012, señalan en su numeral 1.7, lo correspondiente al “Presupuesto oficial y fuente de financiación”, y en su numeral 5.3 lo pertinente a la interpretación y aceptación del pliego en cuestión<sup>1</sup>.

En el numeral 7.3.2 Propuesta económica, del pliego de condiciones de la licitación en comento, también se establece lo siguiente:

*“La propuesta económica, debe presentarse en medio escrito y magnético con los valores expresados en Moneda Legal Colombiana sin centavos. El oferente deberá ajustar al peso los precios ofertados, en caso contrario, el IDR D aproximará los precios, así: cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a cinco lo aproximará por exceso al peso y*

<sup>1</sup> “1.7... Los precios unitarios contenidos en los anexos económicos que determinan el presupuesto oficial para los diferentes procesos de licitación de la Subdirección Técnica de Parques, se han obtenido mediante consultas en manuales de la construcción como Inardatos, Construdata, precios IDU, y cotizaciones del mercado, que se han referenciado mediante un código CIO determinado por el Software que maneja la Entidad y proyectados al primer trimestre de 2013, los cuales están disponibles al público y que podrán ser consultados en el Área de Apoyo a la Contratación de la Entidad, para lo cual se atenderá mediante solicitud por escrito.” Subrayado fuera de texto.

5.3 “El oferente deberá elaborar la propuesta, de acuerdo con lo establecido en este pliego y anexar la documentación exigida. Igualmente deberán tener en cuenta..., los precios, especificaciones técnicas, económicas y/o financieras,... que influyan directa e indirectamente durante la ejecución del contrato y sobre el valor de su oferta. Los pliegos de condiciones deben ser interpretados como un todo y sus disposiciones no deben ser entendidas de manera separada; por lo tanto, al mismo se integran los estudios y documentos previos, anexos y adendas.” Subrayado fuera de texto.

*cuando la fracción decimal del peso sea inferior a cinco lo aproximará por defecto al peso. En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos. De igual manera, el valor total de la oferta, deberá ser menor o igual al 100% del presupuesto oficial o la sumatoria de precios unitarios oficiales, según sea el caso, y mayor o igual al 90% del mismo. Para la presentación de la oferta económica el proponente contemplará los costos directos, indirectos, impuestos, tasas, contribuciones y cualquier otra erogación necesaria para la ejecución del contrato resultado del presente proceso, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas contempladas en el presente pliego de condiciones..” (Subrayado fuera de texto).*

Lo anterior evidencia claramente una irregularidad por parte del IDRD al contratar y pagar un mayor precio respecto del precio oficial de referencia de la misma entidad, en los ítems descritos en el cuadro anterior.

En conclusión, el daño total estimado por este ente de control corresponde al valor de los \$20.412.726,27 menos el 2% (\$408.255) del mismo, por concepto de imprevisto, por cuanto este último valor fue trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal como el hallazgo fiscal No.2.2.1.3.1 resultante en la auditoría de Regularidad a la Vigencia 2.014 PAD 2.015; por lo que el valor final del daño correspondiente a esta observación **\$20.004.472.**

#### Fallas de Estabilidad de Obra

Se realizaron visitas técnicas de control fiscal correspondientes a doce (12) de los parques (Velódromo 1 de mayo, San Cristóbal, Nuevo Muzú, La Igualdad, El Tintal, Dindalito, Sauzalito, San Andrés, Simón Bolívar, Santa Isabel, Ciudad Montes y Tejar Milenta), seleccionados por tener mayor inversión de recursos, encontrando algunas irregularidades en el estado actual de los parques, como se relaciona a continuación y que se sustentan en el registro fotográfico:

- Código parque 08-109 El Tintal Av. Ciudad de Cali- calle - Kennedy.

En la construcción y/o adecuación de las zonas duras en la circulación del parque El Tintal, se observa desprendimiento en varios sectores de las rejillas o tapas de concreto instaladas en las cañuelas o cuentas, lo que representa un riesgo de lesión para los transeúntes o asistentes a referido parque.

- Código parque 09-111- Sauzalito - Avenida de la Esperanza cra. 70 – Fontibón.

Se efectuó una renivelación en pavimento flexible del área contigua al muro de práctica de tenis, la cual evidencia fisuramiento generalizado de la carpeta asfáltica (ver anexo fotográfico).

- Código parque 16-099 - Tejar Milenta - Transv. 54 carrera 56/cra. 55- calle 18 sur - Puente Aranda.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Este parque (Tejar Milenta) que había sido atendido a través de un derecho de petición DPC 958-14, relacionado con la estabilidad de las obras por el ente de control en el Informe Final de Auditoría de Regularidad, realizada a la entidad para el Período Auditado 2014, PAD 2015, estableciendo que si bien la entidad ha realizado actuaciones tendientes a lograr que el contratista efectúe las reparaciones correspondientes, lo cierto es que a la fecha dichas fallas aún persisten como se observa en el anexo fotográfico, sin que el IDRD haya logrado este cometido y por el contrario, los términos establecidos en las pólizas que garantizan la obra, van agotándose.

REGISTRO FOTOGRÁFICO	CONTRATO DE OBRA 2019 DE 2012
INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE	PARQUES DISTRITALES
Código parque 08-109 El Tintal Av. Ciudad de Cali- calle - Kennedy	
	
Aspecto de los senderos adecuados en el parque el Tintal	Ausencia de tapas en concreto.
	
Desechos que obstruyen el desagüe instalado	Deterioro de tapas instaladas



Código parque 09-111- Sauzalito - Avenida de la Esperanza cra. 70 - Fontibón



Fisuramiento carpeta asfáltica en un gran porcentaje del pavimento construido en el sector del muro de tenis.

Código parque 16-099 Tejar Milenta Transv. 54 carrera 56/cra. 55- calle 18 sur Puente Aranda





Notorias fallas de la estructura de la cancha construida, observando fisuramiento de la carpeta asfáltica y separación de la cuneta construida.

Con lo anterior, se vulneran los principios orientadores de la función pública establecidos en el artículo 209 de la CPC, artículo 88 de la Ley 1474 de 2011<sup>2</sup>, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; además posiblemente se vulnero un deber funcional de los consagrados en la Ley 734 de 2002.

#### Valoración Respuesta Entidad

Señala la entidad que “no constituye una obligación establecida en el contrato ni el pliego de condiciones ni un detrimento al patrimonio del Instituto por cuanto que las condiciones pactadas son de obligatorio cumplimiento por ser Ley para las partes, conforme al artículo 1602 del código civil.”, afirmación que no comparte este ente de control, toda vez que en el numeral 7.3.2 “Propuesta económica”, del pliego de condiciones se estableció que: “(...) En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos.” Así mismo, los pliegos señalan en el numeral 1.7 que: “...Los precios unitarios contenidos en los anexos económicos que determinan el presupuesto oficial para los diferentes procesos de licitación de la Subdirección Técnica de Parques, se han obtenido mediante consultas en manuales de la construcción como Inardatos, Construdata, precios IDU, y cotizaciones del mercado, que se han referenciado mediante un código CIO determinado por el Software que maneja la Entidad y proyectados al primer trimestre de 2013, los cuales están disponibles al público y que podrán ser consultados en el Área de Apoyo a la Contratación de la Entidad, para lo cual se atenderá mediante solicitud por escrito.”; obligaciones que hacen parte integral del contrato y que además evidencian que pese a que los precios unitarios contenidos en los anexos económicos fueron proyectados al primer trimestre de la vigencia 2013, sobrepasaron los precios de referencia proyectados por la entidad a Diciembre de 2.012 (precios base para el comparativo, realizado por esta Contraloría)

<sup>2</sup> “(...) La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello”.

Es pertinente señalar lo proferido en la sentencia No CE SIII E 25642 del 24 de Julio de 2013 del Consejo de Estado, del consejero ponente Enrique Gil Botero - Contencioso Administrativo - Sección tercera, en la cual se sienta la siguiente jurisprudencia, respecto a la relevancia de los pliegos de condiciones en la posterior selección y ejecución contractual:

“(…)

**PLIEGO DE CONDICIONES - Naturaleza jurídica / PLIEGO DE CONDICIONES - Ley del contrato**

*Conviene estudiar la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones con el fin de identificar la susceptibilidad de interpretación de los mismos, y los criterios hermenéuticos que permiten solucionar los problemas de aplicación. Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular consultar sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, de 30 de noviembre de 2006, exp. 18059, de 3 de mayo de 1999, exp. 12344, de 28 de abril de 2005, exp. 12025, de 8 de junio de 2006, exp. 15005 y de 8 de junio de 2008, exp. 17783*

**PLIEGO DE CONDICIONES - Noción. Definición. Concepto / PLIEGO DE CONDICIONES - Etapa precontractual / PLIEGO DE CONDICIONES - Importancia / PLIEGO DE CONDICIONES - Fundamento / PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar**

*En esa perspectiva, el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtirse para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes. **NOTA DE***

**RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 3 de mayo de 1999, exp. 12344

(...)

**PLIEGO DE CONDICIONES - Sobre el se diseña, estructura y concreta el proceso contractual de la administración pública / PLIEGO DE CONDICIONES - Prevalece sobre el contrato**

El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídico negociales del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alier E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366

**FUENTE FORMAL:** LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 25 NUMERAL 2

**ETAPA PRECONTRACTUAL - Potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado / ETAPA PRECONTRACTUAL - La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional / ETAPA CONTRACTUAL - Actos propios. Entidades públicas. Venire contra factum proprium / MARCO GENERAL DE CONTRATACION PUBLICA - Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007**

*La potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado. En la etapa precontractual es evidente que el deber de planeación y la sujeción al contenido del pliego de condiciones hace nugatoria toda posibilidad de discrecionalidad por parte de la administración, en los términos del artículo 36 del C.C.A., ya que toda decisión general o particular requerirá de una motivación ajustada a los actos administrativos precontractuales, entre ellos al pliego de condiciones. En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios (venire contra factum proprium).*

(...)”

De lo anterior se concluye que el pliego es la ley del contrato y que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, prevalece el primero, el cual contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.

Así las cosas, es claro para este ente de control que la Entidad no acató lo contenido en los pliegos de condiciones referente a los precios unitarios, ya que varios de ellos superan el tope establecido por la Entidad, como se mencionó claramente en el numeral 3.2.1 del informe preliminar y generando el pago de un mayor valor. Así mismo, la entidad en su respuesta no aporta elementos adicionales de juicio que desvirtúen la observación formulada.

Por lo anterior, es claro que el IDR, contratista e interventor no acataron lo correspondiente a lo establecido en los pliegos de condiciones respecto a los precios unitarios oficiales no teniendo por tanto, la autonomía o discrecionalidad de acatar o no, esta obligación claramente establecida en los mismos.

Ahora bien, señala el IDR que para la evaluación de los precios de este contrato por parte de este ente de control en su informe preliminar: “se toman precios de comparación arbitrarios y posteriores a la adjudicación del proceso” y hace referencia a algunos códigos CIO que no hacen parte de la actividad señalada por el ente de control, se precisa que dichos códigos fueron obtenidos de la página del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y de la base de datos de los precios unitarios suministrada por el IDR, siendo la primera fuente, alimentada por la entidad de forma autónoma e independiente, y por tanto de su responsabilidad única

y exclusiva del IDR. Para la determinación del daño, tal y como se puede apreciar en el Cuadro No.2 este Ente de Control constato que unas pocas actividades efectivamente y por error del IDR, no correspondían a los códigos asignados en la información oficial del SECOP y por tanto procedió a buscar los códigos que se asimilan con mayor grado a la descripción de la actividad en los casos referidos, e hizo el comparativo de precios respectivo, a fin de ajustar las pocas imprecisiones presentadas en la valoración inicial del detrimento.

Lo anterior demuestra, que la asignación y elaboración los códigos CIO adolecen de control por parte de la entidad; situación puede generar que en los estudios previos basados en esta información, se presenten inconsistencias que deriven en el contrato posibles daños al erario público, al pagar valores correspondientes a actividades distintas a las contratadas.

Respecto a las observaciones encontradas en las obras para los casos de los parques Código parque 08-109 El Tintal Av. Ciudad de Cali- calle - Kennedy y Código parque 09-111- Sauzalito - Avenida de la Esperanza cra. 70 – Fontibón, se mantienen por cuanto la obligación del mantenimiento para el parque El Tintal era en ese momento y sigue siendo responsabilidad del IDR, entidad que debe tomar las medidas correctivas que mitiguen los riesgos a que se expone la comunidad ante el supuesto acto de vandalismo. Para el caso del parque Sauzalito la entidad no desvirtúa lo observado por el ente de control, ante las evidentes y claras fallas encontradas en la estabilidad de la obra. Respecto al parque código 16-099 - Tejar Milenta - Transv. 54 carrera 56/cra. 55- calle 18 sur - Puente Aranda, como se había referido anteriormente este fue comunicado en informe de la Auditoría de Regularidad de la presente 2014 y como tal se observará su cumplimiento en el seguimiento al plan de mejoramiento respectivo.

De acuerdo a lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por el IDR, en razón a que no se aclaran los hechos relacionados con el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2019 de 2012, con relación a los precios oficiales de referencia del IDR , sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los respectivos pliegos, así como tampoco se aceptaron las explicaciones frente fallas observadas en las obras referidas, por lo tanto no se acepta la respuesta y se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$20.004.472 y presunta incidencia disciplinaria.**

3.2.2 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$91.719.585,17 y presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2021 de 2012, con relación a los precios oficiales del IDR, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos y por fallas observadas en las obras.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**Contrato de obra 2021 del 16 de noviembre de 2012**

Tipo de Contrato	Contrato de Obra Pública No.2021-2012
Objeto	“Ejecutar mediante el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste el mantenimiento de la infraestructura física de los parques catalogados como zonales, metropolitanos y regionales, que conforman el Sistema Distrital de Parques”
Contratista	UNIÓN TEMPORAL M-1
Representante Legal	Ernesto Montañez Mora
Supervisor	Enrique Gómez Condia
Interventor	Interventor: R&M Construcciones e interventorías SAS
Valor Final	\$3.000.000.000
Valor inicial	\$2.700.000.000
Plazo	Siete (7) meses
Fecha Inicio	11/01/2013
Prorroga y adiciones	Se adicionó en \$300.000.000 y se prorrogó un (1) mes
Estado	Liquidado

Se efectuaron actividades de mantenimiento de la infraestructura física, ubicados en los parques administrados por IDRD, de las siete (7) zonas distribuidas así:

- Zona 1, Localidades de Usaquén y Suba.
- Zona 2, Localidades de Engativá y Fontibón.
- Zona 3, Localidades de Kennedy y Bosa.
- Zona 4, Localidades de Ciudad Bolívar, Sumapaz y Usme.
- Zona 5, Localidades de San Cristóbal, Santafé, Candelaria y Chapinero.
- Zona 6, Localidades de Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires y Puente Aranda.
- Zona 7, Localidades de Rafael Uribe, Tunjuelito y Antonio Nariño

Revisada la documentación se encontró que se efectuó solicitud de adición No.20136100161023 del 8 de julio de 2013 por \$300 millones, la cual fue aprobada el 15 de julio de 2013 para adelantar obras en el Coliseo Cayetano Cañizares, esto en desarrollo de la Copa América de Baloncesto en silla de ruedas; igualmente para atender las exigencias de la Secretaría de Salud en el Parque Nacional, emergencias eléctricas en el parque Simón Bolívar, Estadio Olaya Herrera, Tercer Milenio.

Los frentes de obra ejecutados se relacionan en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 3  
PARQUES INTERVENIDOS CONTRATO DE OBRA No 2021 DE 2012**

						Cifras en \$
No.	CÓDIGO	NOMBRE PARQUE	DIRECCIÓN	LOCALIDAD	OBRA	VALOR
1	12-091	Alcázares	Transv. 48 #63-85	Barrios Unidos	Demarcación de canchas	10.502.607,00
2		Complejo Acuático		Barrios Unidos	Mantenimiento eléctrico	6.805.723,00

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

No.	CÓDIGO	NOMBRE PARQUE	DIRECCIÓN	LOCALIDAD	OBRA	VALOR
3	05-003	Valles de Cafam		Usme	Mantenimiento cerramiento y demarcación canchas	25.838.774,00
4	05-002	Aurora II	Carrera 39 calle 71 F Sur Autopista al llano	Usme	Mantenimiento eléctrico	6.278.731,00
5	05-016	Virrey Sur	Calle 93 sur carrera 3 a este	Usme	Adecuación oficina Centro recreo deportivos, remodelación baños salón múltiple	68.983.601,00
6	04-103	Gaitán Cortés	Calle 13 sur No 2 A 50 Este	San Cristóbal	Demarcación de canchas	4.930.965,00
7	04-127	San Cristóbal Sur	Calle 13 sur #2 A- 50 Este	San Cristóbal	Adecuación de baños servicio público	32.764.825,00
8	04-196	Velódromo primero de mayo	Calle 18 B sur No 5-13	San Cristóbal	Adecuación de baños servicio público	37.992.858,00
9	04-075	Villa de los Alpes	Carrera 3 B #35-22 sur	San Cristóbal	Mantenimiento baños	4.701.322,00
10	19-230	Meissen	Avenida Calle 61 sur # 16 - 00	Ciudad Bolívar	Mantenimiento baños piscina y adecuación Oficina centro recreo deportivos	72.334.114,00
11	19-189	Candelaria	Calle 62 sur # 22 L -27	Ciudad Bolívar	Oficina centro recreo deportivos	10.085.272,00
12	19-188	Arborizadora alta	Carrera 19 c con calle 48 b sur	Ciudad Bolívar	Suministro e instalación de logos para coliseo	6.604.030,00
13	19-346	Illimani	Carrera. 27 Transv. 27 H CII 71 P	Ciudad Bolívar	Mantenimiento eléctrico y baños	2.602.570,00
14	10-234	San Andrés Bochica	Carrera 100 hasta 102 calle 79 hasta 82	Engativá	Mantenimiento eléctrico	12.704.750,00
15	10-311	Florida	Vereda La Florida Municipio de Funza y límite occidental	Engativá	Adecuación caseta de asados , mantenimiento de bajantes y canales , zona de administración, mantenimiento baños y limpieza de pozos sépticos	112.411.309,00
16	10-018	Villa Luz		Engativá	Adecuación registro agua potable	528.801,00
17	10-290	UDS	Calle 63 # 68-45	Engativá	Mantenimiento maderamen piso Coliseo	91.314.538,00
18	09-111	Sauzalito	Avenida de la Esperanza transv. 66 diag. 22	Fontibón	Mantenimiento piscinas	135.722.921,00
19		Atahualpa	Carrera 116 #23 B -16	Fontibón	Demarcación de canchas- rampa de acceso peatonal	7.207.559,00
20	14-030	Eduardo Santos	Calle 4 carrera 18 B hasta 19	Los Mártires	Adecuación de oficinas centros recreo deportivos	34.824.613,00
21	14-036	Renacimiento	Calle 26 # 22-05	Los Mártires	Mantenimiento piso salón múltiple puertas y baños	9.203.664,00
22	08-219	Timiza	Calle 56 A sur carrera 85	Kennedy	Adecuación oficinas centros recreo deportivos	10.552.572,00
23	08-200	Castilla	Carrera 75 # 8 A-50	Kennedy	Adecuación baños camerinos coliseo adecuación local de comidas y demarcación canchas	133.803.047,00
24	08-241	Cayetano Cañizares	Cra. 86 #40-55 sur	Kennedy	Adecuación baños para campeonato de baloncesto en silla de rueda en el coliseo	314.832.229,00
25	08-554	Techo	Tranver. 71 D #6-36B sur	Kennedy	Adecuación oficina de prensa y enfermería	94.981.075,00
26	08-034	Patio Bonito		Kennedy	Arreglo teja coliseo	152.259,00
27	08-552	Las Margaritas	Calle 51 A sur	Kennedy	Mantenimiento de baños	11.908.070,00
28	16-112	Ciudad Montes	Calle 10 sur 39-29	Puente Aranda	Adecuación oficina centros recreo deportivos	2.583.840,00
29	16-204	Jazmín		Puente Aranda	Mantenimiento baños	1.296.023,00



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

No.	CÓDIGO	NOMBRE PARQUE	DIRECCIÓN	LOCALIDAD	OBRA	VALOR
30	15-040	La Fragua	Cra . 31 #14B 57 Sur	Antonio Nariño	Mantenimiento baños y pintura juegos	12.534.441,00
31	06-017	Nuevo Muzú	Cra. 59 Diagonal 52 B	Tunjuelito	Mantenimiento baños	15.868.695,00
32	06-063	Tunal	Calle 48 B sur #22 A 70	Tunjuelito	Adecuación baños camerinos cancha de fútbol, mantenimiento casa de los abuelos y oficina para centros recreo deportivos	238.079.321,00
33	14-036	Gimnasio del sur	Avenida 1 de Mayo #22-09	Rafael Uribe	Desmorte ring de boxeo	6.010.349,00
34	18-207	Olaya	Cra. 21 #25-35 sur	Rafael Uribe	Mantenimiento baños	4.912.450,00
35	18-090	Pijaos	Cra. 10 D con calle 34 sur	Rafael Uribe	Terminación acabados administración cancha de fútbol	114.529.156,00
36	03-085	Tercer Milenio	Cra. 10 calle 6 A 10	Santafé	Alzada de muros en caseta de alimentos debajo de piso, mantenimiento hidráulico baños y puerta de acceso principal a parqueadero	64.764.884,00
37	03-036	Las Cruces	Cra. 5 #1-54	Santafé	Instalación cañuela prefabricada en canchas, adecuación oficina centro recreo deportivos	53.585.794,00
38	03-035	Nacional	Calle 26 a 39 cra. 5 a 7	Santafé	Adecuación oficina centro recreo deportivos , baños y punto bienvenidos	58.279.106,00
39	03-039	Independencia	Cra. 7 con calle 26	Santafé	Adecuación de oficina de administración y arreglos de exteriores cañuelas y cárcamos y cajas	70.821.220,00
40		Monserate	Calle 35 con cra. 1F	Santafé	Mantenimiento registradora y puertas	3.453.786,00
41	13-088	Virgilio Barco PRD		Teusaquillo	Módulo de comidas, surtipollos, módulo comidas carbón fachadas entradas principales	8.036.725,00 51.086.010,00 247.441.683,00 227.204.566,00
42	13-089	Simón Bolívar	Calle 53 a calle 63 con Transv. 48 a Av. 68	Teusaquillo	Surtipollos, Carbón, Fachadas, Ciclo ruta calle 53 con Av. 68, nivelación con tierra negra (pesebre) y movimiento de arena (playa) y adecuación instalación lámparas (parqueadero).	75.887.712,00 17.708.321,00 38.824.953,00 12.148.444,00 3.367.845,00
43	01-075	Altablanca	Calle 156 #8-075	Usaquén	Mantenimiento de baños públicos	7.571.429,00
44	07-164	Río de Marylan	Cra. 99 A #74-09 sur	Bosa	Demarcación cancha, cerramiento	205.193.732,00
45	07-165	Palestina	Calle 68 sur #90-65	Bosa	Adecuación puertas de baño públicos	12.282.398,00
46	07-035	Naranjos	Calle 70 A Cra. 86 diagonal 34	Bosa	Adecuación oficina de centros recreo deportivos	7.350.702,00
47	07-165	Clarelandia	Cra. 80 G #52 J sur	Bosa	Mantenimiento baños públicos y cerramiento	49.044.962,00
48	11-113	Tibabuyes	Calle 139 # 127 C 46	Suba	Mantenimiento oficina de ...	38.884.391,00
49	11-368	Fontanar del Río	Cra-138 calle 145	Suba	Mantenimiento general pista de polvo de ....	59.269.521,00
50		Gaitana	Cra. 116 calle 132	Suba	Baños y adecuación oficina centros	31.434.753,00

Fuente: contrato de obra No 2021 de 2012 – Aplicación ORFEO IDR

- Mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2021 de 2012, en cuantía de \$18.223.949,17.

Evaluados los precios oficiales de referencia del IDR D para las vigencias 2012-2013, se pudo observar que se presentan diferencias en varias actividades contratadas y pagadas por la entidad que se constituirían en mayores valores pagados, las cuales se relacionan en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 4**  
**MAYORES VALORES PAGADOS CONTRATO DE OBRA 2021 DE 2012**

Cifras en \$

ITEM (1)	CONDICIONES INICIALES				ACUMULADO  CANT (6)	PRECIO DE REFERENCIA IDRD Diciembre 2012  (7)	DIFERENCIA PRECIO  (8)=(5-7)	VALOR PARCIAL  (9)=(6*8)
	DESCRIPCION (2)	UND (3)	CIO (4)	Vr Unit Directo (5)				
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>							
1,029	Desmante y reinstalación de teja, limpieza de cubierta, incluye tela asfáltica, dos capas de emulsión y pintura bituminosa	m2	13097	21.340,00	426,67	0.764,87	575,13	245.390,72
1,03	Desmante de teja de asbesto cemento	m2	12537	15.277,00	151,12	14.849,40	427,60	64.618,91
1,031	Desmante de luminaria	un	11411	13.610,00	17,00	13.237,52	372,48	6.332,16
<b>2</b>	<b>MOVIMIENTO DE MATERIALES</b>							
2,002	Nivelación y compactación (no incluye material)	m2	12538	15.501,00	2.144,75	15.007,39	493,61	1.058.670,05
<b>3</b>	<b>CONCRETOS</b>							
3,01	Suministro e instalación de sistema epóxido (mortero fluido de tres componentes, con base en resinas epóxicas y agregados de cuarzo seleccionados) para anclaje de pernos de 5/8", profundidad 0.10m, incluye limpieza y perforación con taladro roto percutor.	un	10362	8.567,00	202,00	8.000,72	566,28	114.388,56
3,013	Suministro e instalación de acero de refuerzo 60.000 PSI, incluye figurado, armado y amarrado	kg	11774	2.727,00	2.342,02	2.534,43	192,57	451.002,79
<b>4</b>	<b>INSTALACIONES HIDRAULICAS Y SANITARIAS APARATOS</b>							
4,011	Suministro e instalación de tubería sanitaria-aguas lluvias (resolución 1166 de 2006) D=3", incluye uniones.	ml	13524	13.406,00	86,30	13.011,48	394,52	34.047,08
4,013	Suministro e instalación de tubería sanitaria-aguas lluvias (resolución 1166 de 2006) D=3" para bajantes, incluye uniones, andamios y trasiego.	ml	13522	15.144,00	10,15	14.773,78	370,22	3.757,73
4,019	Suministro e instalación de accesorios para tubería PVC presión, D=1/2".	un	10587	1.696,00	236,00	1.539,02	156,98	37.047,28
4,024	Suministro e instalación de accesorios para tubería CPVC, D=1/2".	un	13107	2.158,00	21,00	2.048,41	109,59	2.301,39
4,026	Suministro e instalación de accesorios para tubería PVC sanitaria, D=4".	un	10601	17.008,00	176,00	16.483,15	524,85	92.373,60
4,031	Punto o salida hidráulica D=1/2".	un	13694	17.125,00	105,00	17.022,15	102,85	10.799,25
4,035	Caja de inspección de 0,6m x 0,6m x 1,0m en ladrillo y pañete impermeabilizado, incluye tapa.	un	10301	302.930,00	3,00	288.814,68	14.115,32	42.345,96
4,036	Caja de inspección de 0,7m x 0,7m x 1,0m en ladrillo y pañete impermeabilizado, incluye tapa.	un	10963	333.908,00	4,00	324.759,16	9.148,84	36.595,36
4,039	Caja de inspección de 0,8m x 0,8m x 0,8m en ladrillo y pañete impermeabilizado, incluye tapa.	un	12490	294.536,00	1,00	284.330,24	10.205,76	10.205,76
4,05	Suministro e instalación tapa registro 0.2mx0.2m.	un	421	12.275,00	51,00	9.959,74	2.315,26	118.078,26
4,071	Suministro e instalación de sifón para lavamanos. Incluye tubo.	un	10103	21.510,00	83,00	19.876,48	1.633,52	135.582,16
5,006	Suministro e instalación de cable 3 x 6 + 1x8 + 1x10 AWG THHN	ml	13587	19.436,00	12,00	19.049,83	386,17	4.634,04
5,014	Suministro e instalación de cable encauchetado 3x14	ml	13596	4.163,00	442,00	3.763,59	399,41	176.539,22
5,033	Suministro e instalación de breaker 3 x 30 A	un	13611	62.110,00	4,00	44.595,02	17.514,98	70.059,92
5,035	Suministro e instalación de breaker 2 x 30 A	un	13612	31.076,00	3,00	20.922,02	10.153,98	30.461,94
5,038	Suministro e instalación de breaker 1 x 40 A	un	13614	14.291,00	2,00	5.777,02	8.513,98	17.027,96
5,04	Suministro e instalación de breaker 1 x 20 A	un	13615	13.861,00	29,00	11.410,02	2.450,98	71.078,42

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

	CONDICIONES INICIALES				ACUMULADO	PRECIO DE REFERENCIA IDR D Diciembre 2012	DIFERENCIA PRECIO	VALOR PARCIAL
5,044	Suministro e instalación de tubería galvanizada 1 1/2", incluye accesorios	ml	13619	27.745,00	16,50	22.879,16	4.865,84	80.286,36
5,055	Suministro e instalación de tubería EMT 1/2", incluye accesorios	ml	13624	5.489,00	209,30	5.323,42	165,58	34.655,89
5,06	Suministro e instalación de tubería PVC 1", incluye accesorios	ml	13634	6.297,00	121,56	6.064,54	232,46	28.257,84
5,061	Suministro e instalación de tubería PVC 3/4", incluye accesorios	ml	13635	4.526,00	134,60	4.500,64	25,36	3.413,46
5,068	Suministro e instalación de toma monofásica, incluye caja	un	13638	7.586,00	93,00	6.705,77	880,23	81.861,39
5,069	Suministro e instalación de toma monofásica GFCI	un	13639	29.029,00	13,00	25.342,75	3.686,25	47.921,25
5,084	Suministro e instalación de salida de iluminación, incluye caja y cable de conexión	un	14241	41.817,00	5,00	38.463,52	3.353,48	16.767,40
5,087	Instalación de lámpara de lámpara hermética 2x32W	un	13650	92.534,00	3,00	92.300,05	233,95	701,85
5,088	Suministro e instalación de lámpara hermética 2x32W, incluye tubos	un	13652	98.255,00	257,00	98.100,05	154,95	39.822,15
5,09	Suministro e instalación de lámpara redonda cerrada 2x32W, incluye bombillos	un	14243	80.853,00	9,00	80.459,25	393,75	3.543,75
5,091	Suministro e instalación de lámpara redonda cerrada 1x32W, incluye bombillos	un	14245	44.845,00	2,00	43.959,25	885,75	1.771,50
5,092	Suministro e instalación de lámpara redonda cerrada 1x26W, incluye bombillos	un	14246	38.926,00	64,00	37.959,25	966,75	61.872,00
5,093	Suministro e instalación de lámpara tipo tortuga 1x26W, incluye bombillos	un	14247	34.982,00	23,00	33.961,29	1.020,71	23.476,33
5,094	Suministro e instalación de lámpara tipo tortuga 1x16W, incluye bombillos	un	14248	31.904,00	3,00	30.841,29	1.062,71	3.188,13
5,095	Suministro e instalación de lámpara autónoma	un	14249	72.562,00	3,00	72.055,25	506,75	1.520,25
5,096	Suministro e instalación de tubo fluorescente 1x32 W	un	13651	8.665,00	33,00	7.284,08	1.380,92	45.570,36
5,101	Suministro e instalación vaina de polo a tierra CW 5/8" y conector L-2,40m	un	10014	216.489,00	3,00	202.063,96	14.425,04	43.275,12
5,126	Suministro e instalación de luminaria 400 W Metal Halide (Incluye foto, braz, bomb, Equi, Elem. seg)	un	14289	513.310,00	16,00	510.062,23	3.247,77	51.964,32
5,128	Suministro e instalación de luminaria 70 W Sodio(Incluye foto, braz, bomb, Equi, Elem. seg)	un	10564	326.063,00	1,00	323.156,23	2.906,77	2.906,77
<b>6</b>	<b>MAMPOSTERIA Y ENCHAPE</b>				-		-	
6,001	Servicio de corte en mampostería con disco	ml	11589	2.343,00	265,25	2.306,59	36,41	9.657,75
6,004	Suministro e instalación de mampostería en bloque N° 5, e=0.12m / Visto 2 caras	m2	10787	37.244,00	100,34	30.934,43	6.309,57	633.102,25
<b>7</b>	<b>PINTURA</b>				-		-	0,00
7,013	Suministro e instalación de pintura esmalte sintético base aceite tubo Ø 4-2" tres manos, incluye preparación de la superficie	ml	13861	5.527,00	708,96	5.522,96	4,04	2.864,20
7,014	Suministro e instalación de pintura de demarcación tráfico e= 10 cm, sin microesferas, incluye preparación de la superficie	ml	10713	5.793,00	1.331,76	5.051,75	741,25	987.167,10
<b>8</b>	<b>PISOS</b>				-		-	0,00
8,003	Suministro e instalación de tableta gres 0.20m x 0.20m	m2	10943	29.676,00	79,42	24.072,29	5.603,71	445.046,65
<b>9</b>	<b>TECHOS CUBIERTAS</b>				-		-	0,00
9,023	Suministro e instalación de correa metálica perfil C 5"x2"	ml	13515	50.351,00	159,99	50.239,54	111,46	17.832,49
9,024	Instalación de correa metálica perfil C 5"x2"	ml	14409	38.021,00	15,00	37.740,58	280,42	4.206,30
9,031	Suministro e instalación de flanches en lamina galvanizada calibre 16 , incluye anclaje	ml	10682	23.254,00	66,00	18.336,09	4.917,91	324.582,06
<b>10</b>	<b>MADERAS</b>				-		-	
10,001	Suministro e instalación de puerta en madera entambrada e= 4mm en cedro, bastidor en madera maciza, tipo Pizano arquitectónico o similar, incluye pulida y lacada	un	804	162.651,00	15,00	162.532,88	118,12	1.771,80
<b>11</b>	<b>CARPINTERIA METALICA</b>				-		-	
11,012	Suministro e instalación de punto de soldadura, máximo 25 por intervención	un	13059	8.446,00	2.401,00	8.274,42	171,58	411.963,58
11,013	Cordón de soldadura L= 25 cm	un	13659	32.384,00	458,20	31.722,00	662,00	303.328,40

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

	CONDICIONES INICIALES				ACUMULADO	PRECIO DE REFERENCIA IDR D Diciembre 2012	DIFERENCIA PRECIO	VALOR PARCIAL
11,014	Suministro e instalación de malla eslabonada calibre 10, incluye soldadura, angulos, platinas	m2	13557	46.547,00	200,00	43.776,63	2.770,37	554.074,00
11,015	Instalación de malla eslabonada calibre 10, incluye soldadura, anticorrosivo y esmalte	m2	14400	15.435,00	44,00	15.365,29	69,71	3.067,24
11,02	Suministro e instalación de angulo 1x1x1/8", incluye soldadura	ml	13654	18.583,00	7,20	18.255,88	327,12	2.355,26
11,021	Suministro e instalación de angulo 2x2x1/8", incluye soldadura	ml	13560	23.143,00	197,32	22.883,85	259,15	51.135,48
11,022	Suministro e instalación de angulo 1,1/2x1,1/2x1/8", incluye soldadura	ml	13559	21.165,00	1.123,76	19.900,57	1.264,43	1.420.915,86
11,023	Suministro e instalación de platina 1x1/8", incluye soldadura	ml	13562	18.316,00	339,00	17.990,85	325,15	110.225,85
11,034	Instalación baranda para discapacitados	ml	12711	13.131,00	4,80	13.102,94	28,06	134,69
<b>12</b>	<b>ALUMINIOS, VIDRIOS, ACRILICOS Y SEÑALIZACIÓN</b>				-		-	0,00
13,002	Desmante estructuras de microfútbol	Jg	10343	94.331,00	1,00	53.030,00	41.301,00	41.301,00
13,005	Desmante estructuras de baloncesto	Jg	10438	282.694,00	1,00	223.704,95	58.989,05	58.989,05
13,006	Instalación estructuras de baloncesto	Jg	10441	552.580,00	1,00	223.704,95	328.875,05	328.875,05
13,016	Desmante de cadena galvanizada columpio M5.	un	12399	11.928,00	10,00	6.883,56	5.044,44	50.444,40
13,029	Instalación espaldar para banca M-31	un	12419	30.238,00	3,00	28.312,17	1.925,83	5.777,49
13,03	Suministro espaldar para banca M-31	un	12417	232.163,00	3,00	229.501,00	2.662,00	7.986,00
13,053	Instalación caneca M-120	un	12092	56.769,00	9,00	56.224,70	544,30	4.898,70
13,07	Desmante losa banca en concreto	un	12983	8.934,00	13,00	8.630,23	303,77	3.949,01
13,132	Suministro asiento en fibra de vidrio con soporte	un	12878	61.336,00	1,00	56.233,00	5.103,00	5.103,00
13,138	Instalación madera estacones de 2,5 m diámetro de 3" y 4"	un	12901	14.168,00	3,00	5.649,72	8.518,28	25.554,84
13,171	Suministro tunel en fibra de vidrio	un	12932	329.138,00	1,00	306.023,00	23.115,00	23.115,00
13,172	Desmante manila polipropileno de 1/2"	un	12933	3.092,00	300,00	3.075,42	16,58	4.974,00
13,174	Suministro manila polipropileno de 1/2"	un	12935	4.362,00	2.668,25	4.205,64	156,36	417.207,57
13,177	Suministro guaya de acero de 1/4"	un	12922	3.234,00	6,00	3.150,00	84,00	504,00
13,182	Instalación cadena galvanizada de 1/4	un	12943	8.784,00	3,00	8.201,43	582,57	1.747,71
13,183	Suministro cadena galvanizada de 1/4	un	12944	14.171,00	3,00	8.201,43	5.969,57	17.908,71
13,184	Desmante rueda giratoria carrusel	un	12945	122.790,00	1,00	120.703,90	2.086,10	2.086,10
13,186	Instalación rueda giratoria carrusel	un	12946	330.211,00	1,00	306.536,42	23.674,58	23.674,58
13,189	Suministro argolla aluminio maleable	un	12950	45.025,00	3,00	37.591,00	7.434,00	22.302,00
<b>14</b>	<b>OTROS</b>				-		-	0,00
14,001	Pintura Modulo M3 (Incluye retiro total de pintura antigua, herramienta y equipo de pintura)	und	13015	799.065,00	5,00	767.000,00	32.065,00	160.325,00
14,002	Pintura Modulo M3A (Incluye retiro total de pintura antigua, herramienta y equipo de pintura)	und	13923	434.060,00	3,00	403.152,03	30.907,97	92.723,91
14,006	Punto sanitario PVC 2" (Incluye accesorios, tubería PVC sanitaria 2" y transporte). Suministro e Instalación	und	12301	50.281,00	128,00	43.244,44	7.036,56	900.679,68
14,007	Punto sanitario PVC 4" (Incluye accesorios, tubería PVC sanitaria 4" y transporte). Suministro e Instalación	Und	14399	91.300,00	59,00	85.942,11	5.357,89	316.115,51
14,008	Muro en bloque No 5 por ml h=0,60m (incluye mortero 1:5) Suministro e Instalación	ml	10812	23.635,00	269,87	19.928,18	3.706,82	1.000.359,51
14,014	Suministro e Instalación de pintura esmalte para guardaescoba (2 manos)	ml	13974	11.782,00	196,05	2.814,15	8.967,85	1.758.146,99
14,015	Suministro e Instalación de sardinel prefabricado A10 a=0,20m; h=0,50m (Incluye excavación con retiro, relleno en rebebo compactado B400, mortero de 3000 psi)	ml	12064	53.089,00	69,20	52.613,16	475,84	32.928,13
14,016	Suministro e Instalación de cañuela T-C prefabricada en concreto A120 (Incluye excavación con retiro, mortero 1:4, relleno en B400 y transportes).	ml	10352	62.948,00	191,70	60.783,71	2.164,29	414.894,39

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

	CONDICIONES INICIALES				ACUMULADO	PRECIO DE REFERENCIA IDR D Diciembre 2012	DIFERENCIA PRECIO	VALOR PARCIAL
14,022	Suministro e Instalación de pintura esmalte para reja tipo banco (Incluye anticorrosivo y esmalte)	m2	13323	5.606,00	29,43	5.572,53	33,47	985,02
	<b>SUBTOTAL</b>							14.413.101,95
	<b>AIU (30,62%)</b>							4.413.291,82
	<b>VALOR TOTAL</b>							18.826.393,77

Fuente: Subdirección Técnica de Parques.- Aplicación Orfeo

Los pliegos definitivos de la licitación pública No IDR D-STP-LP-015-2012, señalan en que en su numeral 2.2 “Presupuesto oficial y fuente de financiación”, y en su numeral 2.5 “Interpretación y aceptación del pliego de condiciones” lo pertinente a la interpretación y aceptación del pliego en cuestión<sup>3</sup>.

En el numeral 4.3.2 Propuesta Económica, del pliego de condiciones de la licitación en comento, también se establece lo siguiente:

*“La propuesta económica, debe presentarse en medio escrito y magnético con los valores expresados en Moneda Legal Colombiana sin centavos. El oferente deberá ajustar al peso los precios ofertados, en caso contrario, el IDR D aproximará los precios, así: cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a cinco lo aproximará por exceso al peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a cinco lo aproximará por defecto al peso. En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos. De igual manera, el valor total de la oferta, deberá ser menor o igual al 100% del presupuesto oficial o la sumatoria de precios unitarios oficiales, según sea el caso, y mayor o igual al 90% del mismo. Para la presentación de la oferta económica el proponente contemplará los costos directos, indirectos, impuestos, tasas, contribuciones y cualquier otra erogación necesaria para la ejecución del contrato resultado del presente proceso, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas contempladas en el presente pliego de condiciones.”* (Subrayado fuera de texto).

Luego de revisados los precios pagados por el IDR D, en la ejecución del contrato de obra No 2021 de 2012, se pudo establecer diferencias entre algunos precios aceptados por la entidad en este contrato suscrito con el contratista Unión Temporal

<sup>3</sup> 2.2 “El presupuesto oficial para esta contratación corresponde a la suma de DOS MIL SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$2.700.000.000.00) moneda legal colombiana, respaldados con el CDP N° 3125 del 18/07/2012, expedido por el profesional especializado grado 10 del área de Presupuesto del IDR D.

Este valor incluye todos los gastos en que deba incurrir el contratista para el cumplimiento del objeto del presente proceso selectivo y el pago de los impuestos y descuentos de ley a que haya lugar.

(...)

Los precios unitarios contenidos en los anexos económicos que determinan el presupuesto oficial para los diferentes procesos de licitación de la Subdirección Técnica de Parques, se han obtenido mediante consultas en manuales de la construcción como Inardatos, Construdata, precios IDU, y cotizaciones del mercado, que se han referenciado mediante un código CIO determinado por el Software que maneja la Entidad y proyectados al primer trimestre de 2013, los cuales están disponibles al público y que podrán ser consultados en el Área de Apoyo a la Contratación de la Entidad, para lo cual se atenderá mediante solicitud por escrito.”

2.5 “El oferente deberá elaborar la propuesta, de acuerdo con lo establecido en este pliego y anexar la documentación exigida. Igualmente deberán tener en cuenta el objeto a contratar, los precios, plazos, especificaciones técnicas, económicas y/o financieras, condiciones de ejecución del contrato y demás elementos que influyan directa e indirectamente durante la ejecución del contrato y sobre el valor de su oferta.

Los pliegos de condiciones deben ser interpretados como un todo y sus disposiciones no deben ser entendidas de manera separada; por lo tanto, al mismo se integran los estudios y documentos previos, Anexos y Adendas.” (Subrayado fuera de texto).

M-1 y los precios de referencia para las vigencias 2012, que la entidad señala como obtenidos mediante varias consultas en diferentes fuentes y cotizaciones del mercado, que se han referenciado mediante un código CIO determinado por el Software que maneja la Entidad, lo que permite evidenciar la irregularidad observada al pagar un mayor en los ítems señalados en el cuadro anterior; éstas diferencias estarían en contra de los definido en los numerales mencionados del pliego de condiciones No IDR-STOP-LP-015-2012 .

De otra parte se considera que se inobserva o no efectuó en debida forma lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes:

*“(...). La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.*

Igualmente se contraviene lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Conforme a lo referido anteriormente se determina lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, presentándose un mayor valor en **cuantía de \$18.826.393,77**, pagado en algunos de los ítems de obra del contrato de obra 2021 de 2012, esto con relación a los precios de referencia del IDR para la correspondiente vigencia.

Al valor de \$18.826.393.77 se le descuenta el 3,2% (\$602.444,60) por concepto de imprevistos que se incluye en la siguiente observación, quedando un valor final por mayor valor pagado de **\$18.223.949,17** en esta observación.

- Pago del imprevisto cancelado en el contrato de obra 2021 de 2012, en cuantía de \$ \$73.495.636 no justificado por el contratista.

El valor total de los costos directos del contrato de obra N° 2120 de 2012, corresponde a la suma de \$2.296.738.631,00, y sobre el cual se aplicó el porcentaje de AIU pactado correspondiente al 30,62%, en cuantía de \$703.261.369.

**CUADRO No. 5  
DESCRIPCIÓN VALORES AIU  
CONTRATO DE OBRA 2021 DE 2012**

		\$ pesos
DESCRIPCIÓN		VALOR PARCIAL
COSTO DIRECTO ACTA FINAL CONTRATO DE OBRA 2021 DE 20142		2.296.738.631,00
ADMINISTRACIÓN	24,42%	560.863.574
IMPREVISTOS	3,20%	73.495.636
UTILIDAD	3,00%	68.902.159
<b>TOTAL</b>		<b>3.000.000.000</b>

Fuente: Fuente: Oficina de Apoyo a la Contratación y Subdirección Técnica de Parques

En el proceso de licitación pública IDRD-STP-LP-015-2012, se establece lo siguiente:

*“2.2 Presupuesto oficial y fuente de financiación”*

*El presupuesto oficial para esta contratación corresponde a la suma de DOS MIL SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$2.700.000.000.00) moneda legal colombiana, respaldados con el CDP N° 3125 del 18/07/2012, expedido por el profesional especializado grado 10 del área de Presupuesto del IDRD.*

*Este valor incluye todos los gastos en que deba incurrir el contratista para el cumplimiento del objeto del presente proceso selectivo y el pago de los impuestos y descuentos de ley a que haya lugar.*

*NOTA: De conformidad con el numeral 4 del Artículo 2.1.1 de la Ley 0734 de 2012 que establece: “Estudios y Documentos Previos” el numeral 4 establece que “...Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la Entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer dicho presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos...”*

*Los precios unitarios contenidos en los anexos económicos que determinan el presupuesto oficial para los diferentes procesos de licitación de la Subdirección Técnica de Parques, se han obtenido mediante consultas en manuales de la construcción como Inardatos, Construdata, precios IDU, y cotizaciones del mercado, que se han referenciado mediante un código CIO determinado por el Software que maneja la Entidad y proyectados al primer trimestre de 2013, los cuales están disponibles al público y que podrán ser consultados en el Área de Apoyo a la Contratación de la Entidad, para lo cual se atenderá mediante solicitud por escrito.*

*NOTA: El imprevisto es toda situación extraordinaria, ajena a las partes imprevisible y posterior a la celebración del contrato, que altera el equilibrio económico y que imposibilita la ejecución del mismo. Para el presente proceso de contratación el imprevisto está incluido en el presupuesto oficial inicial del valor del contrato.*

*El Contratista deberá acreditar la materialización del imprevisto, situación que será objeto de análisis y aprobación por parte del interventor del contrato.”*

El valor cancelado por concepto de imprevistos dentro del costo del AIU, corresponde al 3,2% del valor total del costo directo, que para el presente caso corresponde a la suma de \$73.495.636, valor que se evidenció no soportado en la documentación del contrato de obra N° 2021 de 2012, por parte de la entidad ni por el contratista e interventor, cuyo proceso de aprobación debió surtir los pasos señalados también en el numeral 2.2 de los pliegos de condiciones, el cual refiere lo siguiente:

*“Los efectos económicos derivados de lo anterior serán cancelados al contratista con cargo a lo establecido en el presupuesto para imprevistos de la siguiente manera:*

- *Justificación.*

- *Definición de las actividades a desarrollar.*
- *Determinación del valor de las actividades a desarrollar a partir de precios contractuales, estudio de mercado, precios CIO.*
- *Concepto y aprobación por parte del Interventor.*
- *El imprevisto no se cancelará de manera anticipada, su pago se realizará de manera mensual, en el acta parcial de obra siguiente al acaecimiento del mismo.*
- *Los APUS podrán ser consultados en el Área de Apoyo a la Contratación de la Entidad, para lo cual se atenderá mediante solicitud por escrito.”*

De acuerdo con lo anterior se habrían pagado por concepto de imprevistos de los costos indirectos del contrato de obra N° 2150 de 2014, no acreditados por el contratista de la obra, en cuantía de **\$73.495.636**.

De acuerdo con todo lo anterior se concluye una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía total de \$91.719.585.17 (conformada por \$18.826.393,77+\$73.495.636) por concepto del pago de mayores valores en algunos de los ítems del contrato de obra No.2021 de 2012 con relación a los precios oficiales del IDRD, así como el pago de imprevistos no acreditados por parte del contratista en los costos indirectos del referido contrato.

#### Fallas de Estabilidad de Obra

Se practicaron visitas técnicas a doce (12) frentes de las obras objeto del contrato de obra No 2021 de 2012, como son los parques Meissen, Florida, UDS, Sauzalito, Castilla, Cayetano Cañizares, Techo, Tunal, Pijaos, Virgilio Barco PRD, Simón Bolívar y Río de Maryland, seleccionando para este efecto los de mayor valor, pudiendo observar algunas irregularidades en el estado actual de las mismas, como se relaciona a continuación:

- Código parque 10-311 Florida - Vereda La Florida Municipio de Funza y límite occidental – Engativá:

Se efectuaron trabajos de mantenimiento como instalación de canales y bajantes del área de administración, adecuación de algunos espacios de este sector, así como el mejoramiento físico de algunas casetas para asados, mantenimiento de baños y pozos sépticos.

En una de las baterías de baños a las cuales se les efectuó el mantenimiento correspondiente, no cuenta con el servicio de agua, debiendo almacenar la misma en canecas y tanque de plástico, para poder abastecer del líquido a las mismas como se observa en el anexo fotográfico.

- Código parque 08-241 Cayetano Cañizares Cra. 86 #40-55 sur Kennedy

Entre otras obras ejecutadas se observa la instalación del maderamen que pertenecía al Unidad Deportiva El Salitre, pero que en su estado actual presentan



inconvenientes en la unión de las placas de madera instaladas, presentándose generando separaciones en varios sectores como se observa en el anexo fotográfico.

- Código parque 13-089 Simón Bolívar - Calle 53 a calle 63 con Transversal 48 a Av. 68 - Teusaquillo

En el costado suroccidental del parque se intervino el agrietamiento que presentaba la ciclorruta; sin embargo, en la visita técnica efectuada por el ente de control se pudo observar que dicha reparación fue insuficiente para corregir el agrietamiento, el cual nuevamente se presentó y que de acuerdo con la información suministrada por el IDR, esta falla fue intervenida posteriormente por el IDU. No obstante se pudo verificar el problema que presenta el terreno en este sector del parque está afectando también las torres que enmarcan el acceso al mismo, así como su cerramiento, presentando una evidente inclinación, con lo se genera un riesgo inminente para la ciudadanía que haga uso de este parque y del tramo de ciclorruta afectado y que circulen por este sector (ver anexo fotográfico).

- Código parque 07-164 Río San José de Maryland - Cra. 99 A #74-09 sur-Bosa:

Paralelo a la intervención de este parque, se debe señalar que en la actualidad el coliseo que hace parte del equipamiento del parque Río José de Maryland cuya construcción data del año 1993, no está siendo utilizado por la comunidad por cuanto tiene problema con el servicio de acueducto y por lo tanto bajo esta circunstancia no puede ser aprovechado este escenario, siendo que sus condiciones son buenas esto no puede suceder por cuanto se informó el IDR en comunicación 20154000145361 del 11 de noviembre de 2015, en la cual señala que mediante acta de Inspección, Vigilancia y Control –establecimientos de bajo riesgo No 0564 del Hospital Pablo VI de Bosa del 15 de enero de 2008, se aplicó “*clausura temporal*” total de este escenario, y cerrado mediante acta IVC0564 y acta de clausura temporal No 0453 del 15 enero de 2008 , con relación a que el parque carece de infraestructura de redes de acometidas de Acueducto y Alcantarillado.


Lo anterior muestra el largo periodo que no se ha utilizado el escenario por no contar con el servicio de Acueducto y Alcantarillado, a diferencia del área restante del parque, la cual en decisión de la Administración DISTRITAL se abrió al público en febrero de 2013, luego de nueva visita efectuada por el Hospital Pablo VI y previo cumplimiento de las exigencias de la mencionada institución, pero esta apertura no incluye la del coliseo mencionado. Se utiliza agua potable transportada en carrotanques certificada por la EAAB para las unidades sanitarias.

Si bien es cierto el IDR ha estado cumpliendo con las exigencias del Hospital respectivo, también lo es que el Coliseo no puede ser utilizado integralmente por la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

comunidad por no contar de manera definitiva con el servicio mencionado, lo que hace que se desperdicie la infraestructura construida para el uso deportivo.

Por lo anterior, se contraviene lo establecido en los literales a, b y f del artículo 2 de la ley 87 de 1993 y se **configura una observación administrativa.**

REGISTRO FOTOGRÁFICO	CONTRATO DE OBRA 2021 DE 2012
INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE	PARQUES VISITADOS
Código parque 10-311 La Florida Vereda La Florida Municipio de Funza y límite occidental - Engativá	
	
<p>Se presentan problemas con la conexión del servicio de agua en los baños a los cuales se les efectuó trabajos de mantenimiento, debiendo llenar tanques de almacenamiento y canecas con manguera para poder cumplir con el servicio de agua de los mismos.</p>	<p>Se presentan problemas con la conexión del servicio de agua en los baños a los cuales se les efectuó trabajos de mantenimiento, debiendo llenar tanques de almacenamiento y canecas con manguera para poder cumplir con el servicio de agua de los mismos.</p>
	
<p>Canecas para almacenar agua en estas baterías de baños intervenidas.          Código parque 08-241 - Cayetano Cañizares Cra. 86 #40-55 sur Kennedy</p>	
	

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

REGISTRO FOTOGRÁFICO	CONTRATO DE OBRA 2021 DE 2012
INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE	PARQUES VISITADOS
	
<p>Maderamen cuya instalación presenta irregularidades en las juntas de las placas de madera y separación contra muros perimetrales.</p> <p style="text-align: center;">Código parque 13-089 Simón Bolívar Calle 53 a calle 63 con Transv. 48 a Av. 68 Teusaquillo</p>	
	
Fisuramiento pavimento ciclorruta	Desplazamiento de la carpeta asfáltica del borde de confinamiento exterior
	
Hundimiento y/o desplazamiento del terreno	Vista general costado suroccidental del parque, afectado por las irregularidades en la estabilidad del suelo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

REGISTRO FOTOGRÁFICO INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE	CONTRATO DE OBRA 2021 DE 2012 PARQUES VISITADOS
	
Torre de acceso inclinada	Desprendimiento del cerramiento, ante el movimiento de la torre de acceso.
Código parque 07-164 Río de Marylan Cra. 99 A #74-09 sur Bosa	
	
Vista fachada de coliseo del parque Río de Maryland, el cual no está siendo utilizado por la comunidad por restricción del Hospital Pablo VI de Bosa ante la carencia del servicio de Acueducto y Alcantarillado	
	
Aspecto interior cancha múltiple, escenario de manera general en buenas condiciones .	

REGISTRO FOTOGRÁFICO	CONTRATO DE OBRA 2021 DE 2012
<b>INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE</b>	<b>PARQUES VISITADOS</b>
	
Luminarias instaladas	Tanque de agua potable con suministro de carrotanque.

### Valoración Respuesta Entidad

Frente al mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2021 de 2012, en cuantía de \$18.223.949,17, se debe precisar que el IDRD equivoca en su respuesta la cuantía del hallazgo ya que menciona que corresponde por mayor valor pagado en los precios unitarios el valor de \$20.004.472, cuando en realidad corresponde a la suma inicialmente mencionada.

Respecto a lo establecido como obligación en la licitación pública IDR-015-2012, se reitera lo señalado en el hallazgo fiscal y disciplinario lo siguiente:

Señala la entidad que *“no constituye una obligación establecida en el contrato ni el pliego de condiciones ni un detrimento al patrimonio del Instituto por cuanto que las condiciones pactadas son de obligatorio cumplimiento por ser Ley para las partes, conforme al artículo 1602 del código civil.”*, afirmación que no comparte este ente de control, toda vez que en el numeral 7.3.2 “Propuesta económica”, del pliego de condiciones se estableció que: *“(…) En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos.”*. Esto es obligación para las partes. Ahora bien, los mismos pliegos señalan en el numeral 2.2. *“Los precios unitarios contenidos en los anexos económicos que determinan el presupuesto oficial para los diferentes procesos de licitación de la Subdirección Técnica de Parques, se han obtenido mediante consultas en manuales de la construcción como Inardatos, Construdata, precios IDU, y cotizaciones del mercado, que se han referenciado mediante un código CIO determinado por el Software que maneja la Entidad y proyectados al primer trimestre de 2013, los cuales están disponibles al público y que podrán ser consultados en el Área de Apoyo a la Contratación de la Entidad, para lo cual se atenderá mediante solicitud por escrito.”*, con lo anterior se debe reiterar que la misma entidad señala que dichos precios fueron proyectados a la vigencia 2013, lo que nuevamente hace inexplicable la respuesta dada, toda vez que los mismos rebasaron este tope y con esto el IDRD desconoce las obligaciones planteadas en los pliegos de condiciones de la licitación pública IDR-015-2012, así como desconoce flagrantemente la metodología por ellos empleada para la obtención de

los precios oficiales **que señalan fueron proyectados al primer trimestre de la siguiente vigencia.**

Ahora bien, señala el IDRД que para la evaluación de los precios de este contrato este ente de control en su informe preliminar “se toman precios de comparación arbitrarios y posteriores a la adjudicación del proceso” y hace referencia a algunos códigos CIO que hacen parte de otra actividad a la señalada por el ente de control, se precisa que dichos códigos fueron obtenidos de la página del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y de la base de datos de los precios unitarios suministrada por el IDRД, siendo la primera fuente, alimentada por la entidad de forma autónoma e independiente y toda la información que allí se publique es responsabilidad única y exclusiva del IDRД; de otra parte la base de datos con la cual se efectuó la comparación en las diferentes vigencias fue suministrada también por la entidad, ya habiendo constatado este Ente de Control que pocas actividades no correspondían a los códigos asignados en la información oficial introducida en dicha página y los que se asimilan con mayor grado a la descripción de la actividad en los casos referidos tenían otra codificación. Por lo anterior no se justifica ni tiene ningún sustento que el IDRД en su respuesta quiera trasladar las deficiencias presentadas en los estudios previos efectuados y presentados por la entidad en la asignación errónea de algunos códigos CIO de precios de este contrato al supuesto error del este Ente de Control en su comparación con los precios unitarios oficiales de referencia, lo que por el contrario muestra claramente para este proceso, que el IDRД, adoleció de una falta de control en la elaboración de dichos estudios previos para su posterior publicación en la información y los registros en esta página publicados sobre este proceso de selección, así como su entrega a los diferentes oferentes

Tanto para la anterior irregularidad como para el pago de los imprevistos en cuantía de \$73.495.636 no acreditados por el contratista, se debe señalar igualmente que la entidad desconoce lo establecido en los pliegos de condiciones de la licitación pública IDRД-STP-LP-015-2012 que especifica que los mismos deben acreditar su materialización, situación que debió ser objeto de análisis y aprobación por parte del interventor del contrato, se debe señalar que más allá del concepto de la Contraloría General de la República por la entidad referido, no vinculante, se debe hacer énfasis en lo que constituye realmente la base de lo establecido con en el proceso licitatorio IDRД-STP-LP-015-2012, para lo cual se hace necesario traer a colación lo siguiente:

En sentencia No CE SIII E 25642 del 24 de Julio de 2013 del Consejo de Estado, del consejero ponente Enrique Gil Botero - Contencioso Administrativo - Sección tercera, se sienta la siguiente jurisprudencia, respecto a la relevancia de los pliegos de condiciones en la posterior selección y ejecución contractual:

“(..)

**PLIEGO DE CONDICIONES - Naturaleza jurídica / PLIEGO DE CONDICIONES - Ley del contrato**

Conviene estudiar la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones con el fin de identificar la susceptibilidad de interpretación de los mismos, y los criterios hermenéuticos que permiten solucionar los problemas de aplicación. Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular consultar sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, de 30 de noviembre de 2006, exp. 18059, de 3 de mayo de 1999, exp. 12344, de 28 de abril de 2005, exp. 12025, de 8 de junio de 2006, exp. 15005 y de 8 de junio de 2008, exp. 17783

**PLIEGO DE CONDICIONES - Noción. Definición. Concepto / PLIEGO DE CONDICIONES - Etapa precontractual / PLIEGO DE CONDICIONES - Importancia / PLIEGO DE CONDICIONES - Fundamento / PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar**

En esa perspectiva, el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtir para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 3 de mayo de 1999, exp. 12344

(...)

**PLIEGO DE CONDICIONES - Sobre el se diseña, estructura y concreta el proceso contractual de la administración pública / PLIEGO DE CONDICIONES - Prevalece sobre el contrato**

El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración

*pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídico negociales del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alier E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366*

**FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 25 NUMERAL 2**

**ETAPA PRECONTRACTUAL - Potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado / ETAPA PRECONTRACTUAL - La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional / ETAPA CONTRACTUAL - Actos propios. Entidades públicas. Venire contra factum proprium / MARCO GENERAL DE CONTRATACION PUBLICA - Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007**

*La potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado. En la etapa precontractual es evidente que el deber de planeación y la sujeción al contenido del pliego de condiciones hace nugatoria toda posibilidad de discrecionalidad por parte de la administración, en los términos del artículo 36 del C.C.A., ya que toda decisión general o particular requerirá de una motivación ajustada a los actos administrativos precontractuales,*



entre ellos al pliego de condiciones. En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios (*venire contra factum proprium*).

(...)”

De lo anterior se concluye que el pliego es la ley del contrato y que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, prevalece el primero, el cual contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.

Así las cosas, es claro para este ente de control que la Entidad no acató lo contenido en los pliegos de condiciones referente a los precios unitarios, ya que varios de ellos superan el tope establecido por la Entidad, como se mencionó claramente en el numeral 3.2.2 del informe preliminar y generando el pago de un mayor valor. Así mismo, la entidad en su respuesta no aporta elementos adicionales de juicio que desvirtúen la observación formulada.

Ahora bien, señala el IDRD que para la evaluación de los precios de este contrato por parte de este ente de control en su informe preliminar: “*se toman precios de comparación arbitrarios y posteriores a la adjudicación del proceso*” y hace referencia a algunos códigos CIO que no hacen parte de la actividad señalada por el ente de control, se precisa que dichos códigos fueron obtenidos de la página del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y de la base de datos de los precios unitarios suministrada por el IDRD, siendo la primera fuente, alimentada por la entidad de forma autónoma e independiente, y por tanto de su responsabilidad única y exclusiva del IDRD. Para la determinación del daño, tal y como se puede apreciar en el Cuadro No.4 este Ente de Control constato que unas pocas actividades efectivamente y por error del IDRD, no correspondían a los códigos asignados en la información oficial del SECOP y por tanto procedió a buscar los códigos que se asimilan con mayor grado a la descripción de la actividad en los casos referidos, e hizo el comparativo de precios respectivo, a fin de ajustar las pocas imprecisiones presentadas en la valoración inicial del detrimento.

Lo anterior demuestra, que la asignación y elaboración los códigos CIO adolecen de control por parte de la entidad; situación puede generar que en los estudios previos basados en esta información, se presenten inconsistencias que deriven en el contrato posibles daños al erario público, al pagar valores correspondientes a actividades distintas a las contratadas.

Respecto a las fallas y/o irregularidades observadas en el funcionamiento de las obras efectuadas en los parques Código 0-311 Florida - Vereda La Florida Municipio

de Funza y límite occidental – Engativá, Código 08-241 Cayetano Cañizares Cra. 86 #40-55 sur Kennedy, y Código 07-164 Río San José de Maryland - Cra. 99 A #74-09 sur- Bosa, se debe señalar que la entidad no obstante mostrar la gestión adelantada, esta no desvirtúa lo observado por el Ente de Control ante las falencias por la inadecuada prestación de los servicios públicos en estos parques públicos cuyo funcionamiento adecuado es responsabilidad del IDR, por lo que se debe hacer el respectivo seguimiento e incluirlas en el plan de mejoramiento que suscriba el IDR; con relación al maderamen instalado en el Coliseo Cayetano Canizares, el hecho que sea reutilizado no implica que deba instalarse de la forma adecuada que garantice su utilización sin representar riesgo para los deportistas que allí realicen sus actividades; de otra parte, respecto a la intervención posterior del IDU en la reparación de las fallas de la ciclorruta del parque Simón Bolívar (Código 13-089 Simón Bolívar - Calle 53 a calle 63 con Transversal 48 a Av. 68 – Teusaquillo), y de la cual el IDR manifiesta que la anterior entidad (IDU) tramita la póliza por estabilidad del contrato, se debe advertir que luego de la visita técnica efectuada al sitio de la obra, se evidenció que la falla observada estaría afectando también la estabilidad de una de las torres de acceso al parque Simón Bolívar en su costado suroccidental, así como el cerramiento del mismo y la estabilidad de la carpeta asfáltica y estructura de la ciclorruta referida, por lo que no se acepta la argumentación del IDR que esta situación solo involucra las reparaciones posteriores realizadas presuntamente por el IDU.

De acuerdo a lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por el IDR, en razón a que no se aclaran los hechos relacionados con el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2021 de 2012, con relación a los precios oficiales de referencia del IDR, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los respectivos pliegos, situación que genera una merma al patrimonio público en cuantía de \$18.223.949,17, igualmente tampoco se desvirtuó lo observado frente al pago de imprevistos sin los respectivos documentos soportes que evidencien su ejecución, en cuantía de \$73.495.636, así como tampoco se aceptaron las explicaciones frente fallas observadas en las obras referidas, por lo tanto **no se acepta la respuesta y se configura un hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal en cuantía de \$91.719.585,17 y disciplinara.**

3.2.3 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$57.446.815 y presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2150 de 2014, con relación a los precios oficiales del IDR, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos y por fallas observadas en las obras.

Contrato de obra 2150 del 21 de noviembre de 2014

Tipo de Contrato	Contrato de Obra Pública No.2150-2014
------------------	---------------------------------------

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Objeto	<i>“Contratar a precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste, la recuperación y mantenimiento de las superficies, pisos duros de los parques de escala Zonales, Metropolitanos y Regional debidamente certificados y georeferenciados por el IDRD y el DADEP y que componen el Sistema Distrital de Parques.”</i>
Contratista	INCITECO SAS
Representante Legal	Iván de Jesús Giraldo Jaramillo
Supervisor	José Ismael Ramírez
Interventor	R&M Construcciones Interventorías SAS
Valor Final	\$2.50.000.000
Valor inicial	\$2.500.000.000
Plazo	Siete (7) meses
Fecha Inicio	23/12/2014
Prorroga y adiciones	No hubo
Estado	Liquidado

Este contrato de obra se encuentra terminado y recibido por el IDRD, aún no se ha liquidado.

Su objetivo era atender intervenciones simultáneamente en varios parques distritales en cuanto a lo que tiene que ver con actividades de recuperación y mantenimiento de las zonas duras en parques administrados por el IDRD ubicados en siete (7) zonas así:

- Zona 1, Localidades de Usaqué y Suba.
- Zona 2, Localidades de Engativa y Fontibón.
- Zona 3, Localidades de Kennedy y Bosa.
- Zona 4, Localidades de Ciudad Bolívar, Sumapaz y Usme.
- Zona 5, Localidades de San Cristóbal, Santafé, Candelaria y Chapinero.
- Zona 6, Localidades de Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires y Puente Aranda.
- Zona 7, Localidades de Rafael Uribe, Tunjuelito y Antonio Nariño

**CUADRO No. 6  
PARQUES INTERVENIDOS CONTRATO DE OBRA No 2150 DE 2014**

Cifras en \$

No.	CÓDIGO	NOMBRE PARQUE	DIRECCIÓN	LOCALIDAD	OBRA	VALOR
1	01-012	La Vida	Calle 157 cra. 14	Usaquén	Cancha nueva, andén en concreto, andén cuneta, Desmote e instalación de estructuras de baloncesto, demarcación cancha.	92.063.989,00
2	03-014	Los Laches	Diagonal 4 B Cra. 6 B	Santafé	Sendero en adoquín de arcilla, demarcación cancha múltiple	34.313.935,00
3	03-035	El Nacional	Calle 36 cra. 7	Santafé	Suministro arena de peña, desmote, corte y reinstalación de adoquín, suministro e instalación de rejillas peatonales.	83.801.552,00

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

No.	CÓDIGO	NOMBRE PARQUE	DIRECCIÓN	LOCALIDAD	OBRA	VALOR
					suministro e instalación de piedra muñeca.	
4	04-196	Velódromo Primero de Mayo	Diagonal 19 sur carrera 2 A	San Cristóbal	Renivelación con rodadura asfáltica cancha, demarcación pintura cancha de voleibol, suministro de arena de peña y suministro e instalación de carbonilla, para pista atlética.	32.745.731,00
5	04-103	Gaitán Cortés	Cra. 4 Este calle 31	San Cristóbal	Renivelación con rodadura asfáltica	34.736.631,00
6	04-127	San Cristóbal	Calle 12 cra. 3 Este	San Cristóbal	Renivelación con rodadura y demarcación canchas de baloncesto	97.397.438,00
7	04-013	Moralba	cra. 16 A Este - calle 42 C sur	San Cristóbal	Renivelación con rodadura asfáltica zonas de juegos	7.703.776,00
8	05-086	Chuniza - Famaco	Calle 91 sur cra. 55 A Este	Usme	Demolición bordillo, cañuela, carpeta asfáltica, piso en concreto, y bordillo ladrillo, cancha nueva , renivelación en asfalto en zona de juegos, andén en concreto, retiro de adoquín existente, suministro e instalación de adoquín, , desmonte e instalación de estructura baloncesto y microfútbol, retiro e instalación de tres bancas, desmonte y reinstalación de juego infantil M-3, 15	162.558.534,00
9	05-016	El Virrey	Calle 93 sur cra. 54 Este	Usme	Desmonte, corte y reinstalación de adoquín, construcción cajas de inspección.	18.752.576,00
10	05-004	La Andrea	calle 85 sur cra. 46 A	Usme	Demarcación cancha múltiple y de voleibol, limpieza de cárcamo e instalación tapas de concreto reforzado.	3.018.984,00
11	05-002	LaAurora	Cra. 31 B Este calle 91 B Sur	Usme	Andén en concreto reforzado, tapa en concreto reforzado.	26.496.050,00
12	05-236	San Cayetano	calle 75 sur cra 14 Este	Usme	Renivelación con rodadura asfáltica zona de juegos.	17.596.505,00
13	06-063	Tunal	Calle 47 sur cra. 24 B	Tunjuelito	Limpieza de cárcamos, placas en concreto reforzado.	1.253.646,00
14	07-035	Bosa Naranjos	calle 70F sur cra. 80 J	Bosa	Renivelación con rodadura asfáltica pista de trote.	30.608.486,00
15	07-163	Clarelandia	calle 58 D Sur cra. 88	Bosa	Renivelación con rodadura asfáltica cancha, demarcación pintura tráfico cancha de baloncesto, suministro e instalación de granito pulido pista de patinaje, dilataciones pista de hockey, arreglo cárcamo.	52.160.918,00
16	07-260	El Recreo	Cra. 97 C calle 69 A	Bosa	Demolición carpeta asfáltica, cicloruta con estructura nueva, retiro	121.537.970,00

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

No.	CÓDIGO	NOMBRE PARQUE	DIRECCIÓN	LOCALIDAD	OBRA	VALOR
					de adoquín existente, desmonte, corte y reinstalación de adoquín, suministro e instalación de adoquín.	
17	07-165	La Palestina	Calle 68 sur cra. 9	Bosa	Suministro de arena de peña cernida, sello de juntas.	1.844.844,00
18	08-200	Castilla	calle 8B cra. 73B	Kennedy	Renivelación con rodadura asfáltica cancha, demarcación pintura tráfico, desmonte , corte y reinstalación adoquín + arena.	39.628.494,00
19	08-219 07-036	Timiza Villa del Río	diagonal 40 C Sur calle 69 A Calle 56 A Sur cra. 85	Kennedy Bosa	Suministro arena de peña, cancha nueva, desmonte y reinstalación de adoquín, limpieza de cárcamos, construcción andén, construcción andén cuneta en concreto reforzado, desmonte y reinstalación de marcos de microfútbol, desmonte y reinstalación loseta IDU A 50 Concreto	116.807.031,00
20	08-241	Cayetano Cañizares	Cra. 86 Calle 40	Kennedy	Renivelación con rodadura asfáltica cancha voleibol, demarcación pintura tráfico, cancha arreglos en granito pulido pista de patinaje.	30.818.409,00
21	09-104	Atahualpa	Cra. 113 calle 23	Fontibón	Corte, dilataciones en concreto asfalto, pulida y brillada de piso en granito, Renivelación con rodadura asfáltica cancha, demarcación cancha de microfútbol.	56.141.491,00
22	09-020	Carmen de la Laguna	Diagonal 18D Cra. 104	Fontibón	Cancha nueva, limpieza de cárcamos, piso en caucho zona de juegos.	56.225.031,00
23	10-223	La Serena	cra 86 calle 90 A	Engativá	Desmonte, corte, y reinstalación de adoquín, piso en caucho para zona de juegos.	46.299.323,00
24	10-234	San Andrés	cra. 100 calle 79	Engativá	Renivelación con rodadura asfáltica patinaje, suministro y aplicación de sturing.	133.893.894,00
25	10-018	Villa Luz	Cra 77 A CII 64 B	Engativá	Cancha múltiple nueva , demarcación cancha, andén en concreto reforzado, andén cuneta en concreto reforzado, cajas de inspección, empradización, desmonte e instalación de estructuras de baloncesto y microfútbol.	106.212.774,00
26	10-102	Villas de Granada	Cra. 111 A CII. 75 D	Engativá	Suministro desmonte, corte y reinstalación de adoquín	940.505,00
27	11-003	Canal Córdoba	Av. CII. 116 cra. 46	Suba	Cancha nueva andén en concreto, andén cuneta, desmonte e instalación estructuras, de baloncesto, demarcación cancha.	126.649.052,00
28	11-250	La Gaitana	Cra. 116 - calle 132	Suba	Renivelación de rodadura asfáltica	59.717.309,00

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

No.	CÓDIGO	NOMBRE PARQUE	DIRECCIÓN	LOCALIDAD	OBRA	VALOR
					cancha, demarcación cancha de microfútbol.	
29	11-212	Tibabuyes	Calle 139 cra. 122	Suba	Renivelación de rodadura asfáltica y demarcación canchas de voleibol y baloncesto.	33.058.802,00
30	12-091	PDR El Salitre	trav. 48 calle 63	Barrios Unidos	Renivelación de rodadura asfáltica y demarcación canchas de baloncesto.	30.768.023,00
31	13-038	Nicolás de Ferderman	cra. 38 A -Calle 57 B	Teusauiillo	Renivelación con rodadura zona de juegos, desmonte y reinstalación de juegos.	13.154.064,00
32	13-089	Simón Bolívar	calle 63 Av. 68	Teusauiillo	Renivelación con rodadura asfáltica	47.220.892,00
33	14-030	Eduardo Santos	cra.19 calle 4	Los Mártires	Construcción zona de juegos con piso en caucho	21.790.853,00
34	15-027	Ciudad Jardín	Cra. 12 - diagonal 12 A sur	Antonio Nariño	Pista de hockey en granito pulido y renivelación con rodadura asfáltica zonas general del parque.	191.107.962,00
35	16-112	Ciudad Montes	calle 10 sur cra. 39	Puente Aranda	Cancha nueva, andén en concreto, andén cuneta, desmonte e instalación estructuras de baloncesto, demarcación cancha.	130.822.604,00
36	16-204	El Jazmín	diag. 2 cra. 45 A	Puente Aranda	Renivelación de rodadura asfáltica cancha, demarcación cancha múltiple, arreglo pista de patinaje en granito pulido, limpieza de cárcamos.	36.880.867,00
37	16-099	Milenta Tejar	tranv. 54 calle 18 sur	Puente Aranda	Renivelación con rodadura asfáltica, cicloruta, desmonte, corte y reinstalación de adoquín, construcción cajas de inspección, 0,6x0,6	61.482.418,00
38	18-028	Bosques de San Carlos	Cra. 12 C calle 27 A	Rafael Uribe Uribe	Sendero peatonal, construcción andén en concreto reforzado con bordillo en ladrillo prensado.	96.664.088,00
39	18-090	Pijaos	Cra. 10 D Calle 34 Sur	Rafael Uribe Uribe	Renivelación con rodadura asfáltica cancha, demarcación.	56.940.792,00
40	18-205	Quiroga	Calle 31 B sur cra. 22	Rafael Uribe Uribe	Pulida y brillada de piso en granito.	20.050.339,00
41	19-189	Candelaria La Nueva	Calle 62 B Sur cra. 22	Ciudad Bolívar	Tapas en concreto	1.970.890,00
42	19-231	La Estancia	calle 58 B Sur cra 74 A	Ciudad Bolívar	Renivelación con rodadura asfáltica y demarcación cancha de voleibol, cicloruta con estructura nueva y demarcación	50.397.501,00
43	19-230	Meissen	Calle 61 sur cra. 16	Ciudad Bolívar	Senderos peatonales, en adoquín de arcilla y de concreto reforzado.	114.891.617,00
44		jornales a 14 parques			Jornales pagados por suministro e instalación de roundup.	873.417,00

Fuente: contrato de obra 2150 de 2014.- aplicación ORFEO IDR

- Pago de un mayor valor en los precios unitarios del contrato 2150 de 2014 en cuantía de \$19.357.381.

Evaluados los precios de referencia del IDRD para las vigencias 2014-15, se pudo observar que al igual que en contratos anteriores de este informe, se presentan diferencias en varias actividades contratadas y pagadas por la entidad que se constituirían en mayores valores pagados, los cuales se relacionan en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 7**  
**MAYORES VALORES PAGADOS CONTRATO DE OBRA 2150 DE 2014**

Cifras en \$

ITEM (1)	DESCRIPCION (2)	UND (3)	CIO (4)	VALOR UNITARIO (5)	CANTIDAD (6)	PRECIO DE REFERENCIA IDRD DICIEMBRE DE 2014 (7)	DIFERENCIA A (8)=(5-7)	MAYOR VALOR PAGADO (9)=(6*8)
1	PRELIMINARES							
1.1	Excavación manual (incluye cargue y retiro de materiales)	m3	13195 23	\$35.432,00	238,03	\$ 22.915	\$12.516,78	\$2.979.369,14
3	MOVIMIENTOS DE MATERIALES							
3.3	Relleno recebo compactado Sub-base granular B-400 extendido y compactado (incluye suministro e instalación)	m3	12501	\$ 61.885,00	12,49	\$ 59.513	\$2.372,20	\$29.628,78
7	BORDILLOS, CONFINAMIENTOS Y SARDINELES							
7.1	Bordillo de confinamiento en concreto fundido en sitio. Incluye excavación h=0.30m, a=0.10m, retiro de sobrantes, concreto pobre, estructura B400 y ataque con recebo B400 (suministro e instalación)	ml	12066	\$48.903,00	23,00	\$ 48.526	\$377,39	\$8.679,97
9	PISOS							
9.6	Anden en Concreto Reforzado de 2500 psi. e=0.07 Estructura con Sub-base B=400 e=0,20 + Base B=600 e=0,15 (Tabla 5-1 Tipo 1 Suelos Blandos). Sobre este recebo se hará imprimación asfáltica en toda la superficie garantizando 0.9 lt/m2 de asfalto. Escobeadado	m2	12024	\$102.815,00	464,33	\$ 102.775	\$40,01	\$18.577,84
9.19	Bordillo en ladrillo prensado 4 por metro lineal. Incluye excavación, mortero	ml	15423	\$15.250,00	193,02	\$ 15.161	\$88,56	\$17.093,85
9.2	Bordillo en ladrillo prensado 14 por metro lineal, A=12, H=24cm, incluye excavación y mortero	ml	14380	\$27.381,00	1.197,21	\$ 27.172	\$208,58	\$249.714,06
10	HIDRÁULICAS Y CÁRCAMOS							
10.1	Limpieza de cárcamos (retiro y reinstalación ladrillo o adoquín que está pegado con mortero, retiro de residuos, con suministro de piezas faltantes y reparación caja de soporte).	ml	13510	\$14.488,00	657,90	\$ 14.233	\$254,65	\$167.534,24
10.3	Suministro e instalación tubería sanitaria PVC de 4" incluye excavación y relleno en recebo	ml	11702	\$46.077,00	245,56	\$ 44.652	\$1.425,12	\$349.952,47
12	PLACAS Y ANDENES							
12.2	Placa en concreto reforzado e=0.7 m. 2500 psi premezclado más refuerzo malla. Incluye bombeo	m2	11710	\$ 60.082,00	53,04	\$ 54.929	\$5.152,92	\$273.310,88

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

ITEM (1)	DESCRIPCION (2)	UND (3)	CIO (4)	VALOR UNITARIO (5)	CANTIDAD (6)	PRECIO DE REFERENCIA IDR D DICIEMBRE DE 2014 (7)	DIFERENCIA (8)=(5-7)	MAYOR VALOR PAGADO (9)=(6*8)
12,3	Placa en concreto reforzado e=0.10 m. 2500 psi premezclado mas refuerzo malla. Incluye bombeo	m2	10685	\$63.847,00	113,80	\$ 62.740	\$1.106,62	\$125.933,36
12,4	Construcción andén cuneta en concreto reforzado de 2500psi baja permeabilidad, fundida en sitio e=10cm x a=1.00m (incluye excavación, recebo B=400 e= .15 m, B=600 e= .15 m, geotextil 1700cal nare al 3% sellado juntas; retiro de escombros, para suelos medi	ml	15004	\$109.400,00	117,94	\$ 108.865	\$534,62	\$63.053,08
12,5	Construcción andén cuneta en concreto reforzado de 2500psi baja permeabilidad, fundida en sitio e=10 cm x a=1.00m (incluye excavación, recebo B=400 e= .20 m, B=600 e= .15 m, geotextil ,cal nare al 3% sellado juntas; retiro de escombros, para suelos blando	ml	15003	\$114.304,00	405,34	\$ 113.669	\$635,02	\$257.399,01
13	ESTRUCTURAS DEPORTIVAS.							
13,14	Acero de refuerzo figurado	Kg	11774	\$2.587,00	1.548,51	\$ 2.521	\$66,27	\$102.619,76
14	OTROS							
14,13	REALCE CAJA DE INSPECCION 0.70*0.70 H=0,45M(INCLUYE CONCRETO DE 2500PSI G.C., MORTERO 1:4, MAMPOSTERIA, ACERO DE REFUERZO 60.000PSI, TAPA SOBREPUESTA SIN ANGULO, SIN PLATINA E=0.10M) SUMINISTRO E INSTALACION	Un	12816	\$245.082,00	50,83	\$ 242.800	\$2.281,59	\$115.973,22
14,15	TAPA EN CONCRETO DE 2500PSI(0,23*0,50) E=0,05 CON REFUERZO 03/4" 60.000PSI C/0,10(SUMINISTRO E INSTALACION)	Un	12820	\$40.168,00	632,00	\$ 39.966	\$202,47	\$127.961,04
NP	ITEMS NO PREVISTOS PARQUE							
NP-4	Suministro e Instalación piso en caucho biosaludables y/o zonas de juegos (MARZO 2015)	m2	15229	\$149.757,00	411,16	\$ 133.400	\$16.357,00	\$6.725.344,12
NP-5	Suministro e Instalación rejilla peatonal 0,50x0,29 (ABRIL 2015)	Und	13490	\$27.359,00	400,00	\$ 20.435	\$6.924,43	\$2.769.772,00
NP-12	Suministro e Instalación rejilla peatonal 0,40x0,40 (JUNIO 2015)	Und	13490	\$29.188,00	76,00	\$ 20.435	\$8.753,43	\$665.260,68
	<b>SUB TOTAL</b>							\$15.047.177,49
	<b>MAS AII (31.27%)</b>							\$4.705.252,40
	<b>VALOR TOTAL</b>							<b>\$19.752.429,89</b>

Fuente: Subdirección Técnica de Parques- Aplicación Orfeo- IDR D

En la licitación pública IDR D-STP-LP-018-2014 con al cual se adjudicó el contrato de obra No. 2150 de 2014, en su numeral 1.6 “Presupuesto oficial y fuente de financiación” se establece lo pertinente a la interpretación y aceptación del pliego en cuestión<sup>4</sup>:

<sup>4</sup> “1.6 Presupuesto oficial y fuente de financiación

El presupuesto oficial para esta contratación corresponde a la suma de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$2.500.000.000,00) MONEDA LEGAL.

La presente contratación se financia con recursos provenientes del Presupuesto de Inversión y funcionamiento asignado al IDR D para la Vigencia Fiscal 2014.

(...)

Este valor incluye todos los gastos en que deba incurrir el contratista para el cumplimiento del objeto del presente proceso selectivo, como los costos directos, indirectos, impuestos, tasas, contribuciones, descuentos de Ley a que haya lugar, y en general cualquier costo que demande la adecuada ejecución del contrato.

NOTA 1: De conformidad con el numeral 4 del Artículo 20 del Decreto 1510 de 2014 que establece: “Estudios y Documentos Previos” el numeral 4 establece que “...Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos...”

Los precios unitarios contenidos en los anexos económicos que determinan el presupuesto oficial para los diferentes procesos de licitación de la Subdirección Técnica de Parques, son producto de las consultas realizadas en el Software que maneja la Entidad - CIO, alimentada por los manuales de la construcción como Inardatos, Construdata, precios IDU, y cotizaciones del mercado, los cuales están disponibles al público.”



De otra parte en el numeral 4.2 del pliego de condiciones de la misma licitación, señala:

*“La propuesta económica, debe presentarse en medio escrito y magnético con los valores expresados en Moneda Legal Colombiana sin centavos. El oferente deberá ajustar al peso los precios ofertados, en caso contrario, el IDRD aproximará los precios, así: cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a cinco lo aproximará por exceso al peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a cinco lo aproximará por defecto al peso. En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos. De igual manera, el valor total de la oferta, deberá ser menor o igual al 100% del presupuesto oficial o la sumatoria de precios unitarios oficiales, según sea el caso, y mayor o igual al 90% del mismo. Para la presentación de la oferta económica el proponente contemplará los costos directos, indirectos, impuestos, tasas, contribuciones y cualquier otra erogación necesaria para la ejecución del contrato resultado del presente proceso, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas contempladas en el presente pliego de condiciones.”* (Subrayado fuera de texto).

Luego de revisados los precios pagados por el IDRD, en la ejecución del contrato de obra No 2150 de 2014, se establecieron también diferencias entre algunos precios aceptados por la entidad en este contrato suscrito con el contratista INCITECO SAS y los precios de referencia para las vigencias 2014-15, que igualmente la entidad señala como obtenidos mediante varias consultas en diferentes fuentes y cotizaciones del mercado, que se han referenciado mediante un código CIO determinado por el Software que maneja la Entidad, lo que permite evidenciar la irregularidad observada al pagar un mayor valor en los ítems señalados en el cuadro anterior; éstas diferencias estarían en contra de lo definido en los numerales mencionados del pliego de condiciones No IDRD-STP-LP-018-2014.

De otra parte se considera que se inobserva o no efectuó en debida forma lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes:

*“ (...) La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.*

Igualmente se contraviene lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Conforme a lo referido anteriormente se determina lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 presentándose un mayor valor pagado en el contrato 2150 de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2014 en cuantía de \$19.752.429,89., en algunos de los ítems, esto con relación a los precios de referencia del IDR D para la correspondiente vigencia. A este valor se le descuenta el 2% (\$395.049) por concepto de imprevistos que se relaciona en la siguiente observación siendo el valor final de los mayores valores pagados en cuantía de **\$19.357.381**.

Por otra parte, no se acreditó por parte del contratista los imprevistos pagados en desarrollo del contrato de obra No. 2150 de 2014, en cuantía de \$38.089.434 correspondientes a los costos indirectos del referido contrato.

El valor total de los costos directos del contrato de obra No. 2150 de 2014, correspondieron a la suma de \$1.904.471.700, y sobre el cual se aplicó el porcentaje de AIU pactado correspondiente al 31,27%, el cual arrojó un valor de \$595.528.300,00, por costos indirectos, como se explica en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 8  
DESCRIPCIÓN VALORES AIU  
CONTRATO DE OBRA 2150 DE 2014**

DESCRIPCIÓN		\$ pesos
		VALOR PARCIAL
COSTO ACTA FINAL CONTRATO DE OBRA 2150 DE 2014		\$1.904.471.700
ADMINISTRACIÓN	26,27%	\$500.304.716
IMPREVISTOS	2,00%	\$38.089.434
UTILIDAD	3,00%	\$57.134.151
<b>TOTAL</b>		<b>\$2.500.000.001</b>

Fuente: Oficina de Apoyo a la Contratación y Subdirección Técnica de Parques

En el proceso de licitación pública IDR D-STP-LP-018-2014, también se establece lo siguiente:

“1.6 Presupuesto oficial y fuente de financiación

(...)

NOTA 2: El imprevisto es toda situación extraordinaria, ajena a las partes imprevisible y posterior a la celebración del contrato, que altera el equilibrio económico y que imposibilita la ejecución del mismo. Para el presente proceso de contratación el imprevisto está incluido en el presupuesto oficial inicial del valor del contrato.

El Contratista deberá acreditar la materialización del imprevisto, situación que será objeto de análisis y aprobación por parte del interventor del contrato. (...)”

El valor cancelado por concepto de imprevistos dentro del costo del AIU, corresponde al 2% del valor total del costo directo, que para el presente caso corresponde a la suma de \$38.089.434, valor que no fue soportado en la documentación del contrato de obra N° 2150 de 2015, por parte del contratista con el aval del interventor y/o la entidad, cuyo proceso de aprobación debió contemplar

el procedimiento señalado en el numeral 1.6 de los pliegos de condiciones, el cual refiere lo siguiente:

*“Los efectos económicos derivados de lo anterior serán cancelados al contratista con cargo a lo establecido en el presupuesto para imprevistos de la siguiente manera:*

- *Justificación.*
- *Definición de las actividades a desarrollar. (no desarrolladas)*
- *Determinación del valor de las actividades a desarrollar a partir de precios contractuales, estudio de mercado, precios CIO.*
- *Concepto y aprobación por parte del Interventor.*
- *El imprevisto no se cancelará de manera anticipada, su pago se realizará de manera mensual, en el acta parcial de obra siguiente al acaecimiento del mismo.”* Negrilla fuera se texto.

Igualmente se contraviene lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Conforme a lo referido anteriormente se determina un valor pagado en forma irregular, por el pago de los imprevistos de los costos indirectos del contrato de obra 2150 de 2014 **en cuantía de \$38.089.434**, por cuanto no se justificó su utilización.

De acuerdo con todo lo anterior se evidencia una presunta observación administrativa con incidencia fiscal y disciplinaria en cuantía de \$57.446.815, por el pago de mayores valores en algunas actividades de obra con relación a los precios oficiales de referencia el IDR y por el pago de los Imprevistos de los costos indirectos del contrato de obra 2150 de 2014, no acreditados por el contratista de obra.

#### Fallas de Estabilidad de Obra

Se visitaron los siguientes parques que tienen relación con este contrato: La Vida, San Cristóbal, Chuniza – Famaco, El Recreo, Timiza, Villa del Río, San Andrés, Villa Luz, Canal Córdoba, Ciudad Jardín, Ciudad Montes, Bosques de San Carlos y Meissen.

De las visitas efectuadas se pudieron establecer algunas irregularidades en la terminación de obras, como se expone a continuación:

- Código parque 05-086 Chuniza – Famaco Calle 91 sur cra. 55 A Este Usme:

En la visita técnica se observó el fisuramiento de la carpeta asfáltica del área de juegos infantiles intervenida en el referido parque.

- Código parque 10-018 Villa Luz Cra 77 A Cll 64 B Engativá:

Se presenta grandes fisuras longitudinales en el costado oriental de la cancha del parque Villa Luz, así como el notorio hundimiento de la cuneta de concreto en el mismo costado, considerándose esto una gran falla de estabilidad a pocos meses de entregada la obra.

- Código parque 18-028 Bosques de San Carlos- Cra. 12 C calle 27 A Rafael Uribe Uribe:

Se observaron algunas dilataciones entre los adoquines instalados en el sendero intervenido del parque Bosques de San Carlos.

De otra parte, en el mismo parque al no efectuarse un adecuado confinamiento del material de carboncilla, este se dispersa por las áreas circundantes como se observa en el registro fotográfico.

Con las anteriores observaciones se contraviene lo establecido en los literales a, b y f del artículo 2 de la ley 87 de 1993, por lo que se **constituye en una presunta observación administrativa.**

REGISTRO FOTOGRÁFICO	CONTRATO DE OBRA 2150 DE 2012
INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE	PARQUES VISITADOS
Código parque 05-086 Chuniza – Famaco Calle 91 sur cra. 55 A Este Usme	
	
	
Fisuramiento de la carpeta asfáltica del área de juegos infantiles intervenida en el parque Chuniza – Famaco	

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

<b>REGISTRO FOTOGRÁFICO</b> <b>INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE</b>	<b>CONTRATO DE OBRA 2150 DE 2012</b> <b>PARQUES VISITADOS</b>
Código parque 10-018 Villa Luz Cra 77 A Cll 64 B Engativá	
	
Se presenta una gran falla de estabilidad de la cancha construida recientemente, la cual presenta fisuramientos y hundimientos en su costado oriental.	
	
Cuneta con notorio hundimiento en área central de la cancha	Fisuramiento y hundimiento de la estructura de la cancha en el costado oriental.
	
Fisuras longitudinales presentadas	

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

REGISTRO FOTOGRÁFICO	CONTRATO DE OBRA 2150 DE 2012
INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE	PARQUES VISITADOS
Código parque 18-028 Bosques de San Carlos - Cra. 12 C calle 27 A Rafael Uribe Uribe	
	
Se observaron algunas dilataciones entre los adoquines instalados en el sendero intervenido del parque Bosques de San Carlos.	
	
Dilataciones de ladrillo con fallas en la unión de estos elementos	Al no efectuarse un correcto confinamiento del material de carboncilla, este se dispersa por las áreas circundantes.

**Valoración Respuesta Entidad**

Señala la entidad que “no constituye una obligación establecida en el contrato ni el pliego de condiciones ni un detrimento al patrimonio del Instituto por cuanto que las condiciones pactadas son de obligatorio cumplimiento por ser Ley para las partes, conforme al artículo 1602 del código civil.”, afirmación que no comparte este ente de control, toda vez que en el numeral 7.3.2 “Propuesta económica”, del pliego de condiciones se estableció que: “(...) En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos.”, esto no correspondería a una obligación para las partes, no haciendo comprensible la respuesta dada por el IDRD, toda vez que algunos precios rebasaron este tope desconociendo dicha obligación establecida en los pliegos de condiciones de la licitación pública IDRD-STP-LP-018-2014.

Igualmente señala el IDRD que para la evaluación de los precios de este contrato que este ente de control en su informe preliminar “se toman precios de comparación arbitrarios y posteriores a la adjudicación del proceso” y hace referencia a algunos códigos CIO que hacen parte de otra actividad a la señalada por el ente de control, se debe aclarar que dichos códigos fueron obtenidos de la página del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y la base de datos de los precios unitarios suministrada por el IDRD, siendo la primera fuente, alimentada por la entidad de forma autónoma e independiente y toda la información que allí se publique es responsabilidad única y exclusivamente del IDRD; de otra parte la base de datos con la cual se efectuó la comparación en las diferentes vigencias fue suministrada también por la entidad, ya habiendo constatado este Ente de Control que pocas actividades no correspondían a los códigos asignados en la información oficial introducida en dicha página y los que se asimilan con mayor grado a la descripción de la actividad en los casos referidos tenían otra codificación. Por lo anterior no se justifica ni tiene ningún sustento que el IDRD en su respuesta quiera trasladar las deficiencias presentadas en los estudios previos efectuados y presentados por la entidad en la asignación errónea de algunos códigos CIO de precios de este contrato a la supuesta error del este Ente de Control en su comparación con los precios unitarios oficiales de referencia, lo que por el contrario muestra claramente para este proceso, que el IDRD, adoleció de una falta de control en la elaboración de dichos estudios previos para su posterior publicación en la información y los registros en esta página publicados sobre este proceso de selección, así como su entrega a los diferentes oferentes.

Ahora bien tanto para la anterior irregularidad como para el pago de los imprevistos en cuantía de **\$38.089.434** no acreditados por el contratista, se debe señalar igualmente que la entidad desconoce lo establecido en los pliegos de condiciones de la licitación pública IDR-STOP-018-2014 que especifica que los mismos deben acreditar su materialización, situación que debió ser objeto de análisis y aprobación por parte del interventor del contrato, se debe señalar que más allá del concepto de la Contraloría General de la República por la entidad referido, no vinculante, se debe hacer énfasis en lo que constituye realmente la base de lo establecido con en el referido proceso licitatorio, para lo cual se hace necesario traer nuevamente a colación lo siguiente:

En sentencia No CE SIII E 25642 del 24 de Julio de 2013 del Consejo de Estado, del consejero ponente Enrique Gil Botero - Contencioso Administrativo - Sección tercera, se sienta la siguiente jurisprudencia, respecto a la relevancia de los pliegos de condiciones en la posterior selección y ejecución contractual:

“(…)

**PLIEGO DE CONDICIONES - Naturaleza jurídica / PLIEGO DE CONDICIONES - Ley del contrato**

*Conviene estudiar la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones con el fin de identificar la susceptibilidad de interpretación de los mismos, y los criterios hermenéuticos que*

permiten solucionar los problemas de aplicación. Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular consultar sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, de 30 de noviembre de 2006, exp. 18059, de 3 de mayo de 1999, exp. 12344, de 28 de abril de 2005, exp. 12025, de 8 de junio de 2006, exp. 15005 y de 8 de junio de 2008, exp. 17783

**PLIEGO DE CONDICIONES - Noción. Definición. Concepto / PLIEGO DE CONDICIONES - Etapa precontractual / PLIEGO DE CONDICIONES - Importancia / PLIEGO DE CONDICIONES - Fundamento / PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar**

En esa perspectiva, el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtirse para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 3 de mayo de 1999, exp. 12344

(...)

**PLIEGO DE CONDICIONES - Sobre el se diseña, estructura y concreta el proceso contractual de la administración pública / PLIEGO DE CONDICIONES - Prevalece sobre el contrato**

El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo.



En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídico negociales del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alier E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366

**FUENTE FORMAL:** LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 25 NUMERAL 2

**ETAPA PRECONTRACTUAL - Potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado / ETAPA PRECONTRACTUAL - La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional / ETAPA CONTRACTUAL - Actos propios. Entidades públicas. Venire contra factum proprium / MARCO GENERAL DE CONTRATACION PUBLICA - Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007**

La potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado. En la etapa precontractual es evidente que el deber de planeación y la sujeción al contenido del pliego de condiciones hace nugatoria toda posibilidad de discrecionalidad por parte de la administración, en los términos del artículo 36 del C.C.A., ya que toda decisión general o particular requerirá de una motivación ajustada a los actos administrativos precontractuales, entre ellos al pliego de condiciones. En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que

la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios (*venire contra factum proprium*).

(...)”

De lo anterior se concluye que el pliego es la ley del contrato y que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, prevalece el primero, el cual contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.

Así las cosas, es claro para este ente de control que la Entidad no acató lo contenido en los pliegos de condiciones referente a los precios unitarios, ya que varios de ellos superan el tope establecido por la Entidad, como se mencionó claramente en el numeral 3.2.3 del informe preliminar y generando el pago de un mayor valor. Así mismo, la entidad en su respuesta no aporta elementos adicionales de juicio que desvirtúen la observación formulada.

Ahora bien, señala el IDRD que para la evaluación de los precios de este contrato por parte de este ente de control en su informe preliminar: “*se toman precios de comparación arbitrarios y posteriores a la adjudicación del proceso*” y hace referencia a algunos códigos CIO que no hacen parte de la actividad señalada por el ente de control, se precisa que dichos códigos fueron obtenidos de la página del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y de la base de datos de los precios unitarios suministrada por el IDRD, siendo la primera fuente, alimentada por la entidad de forma autónoma e independiente, y por tanto de su responsabilidad única y exclusiva del IDRD. Para la determinación del daño, tal y como se puede apreciar en el Cuadro No. 7 este Ente de Control constato que unas pocas actividades efectivamente y por error del IDRD, no correspondían a los códigos asignados en la información oficial del SECOP y por tanto procedió a buscar los códigos que se asimilan con mayor grado a la descripción de la actividad en los casos referidos, e hizo el comparativo de precios respectivo, a fin de ajustar las pocas imprecisiones presentadas en la valoración inicial del detrimento.

Lo anterior demuestra, que la asignación y elaboración los códigos CIO adolecen de control por parte de la entidad; situación puede generar que en los estudios previos basados en esta información, se presenten inconsistencias que deriven en el contrato posibles daños al erario público, al pagar valores correspondientes a actividades distintas a las contratadas.

Respecto a las fallas o irregularidades observadas en las obras ejecutadas para los parques Código 05-086 Chuniza – Famaco Calle 91 sur cra. 55 A Este Usme, Código 10-018 Villa Luz Cra 77 A Cll 64 B Engativá y Código 18-028 Bosques de San Carlos- Cra. 12 C calle 27 A Rafael Uribe Uribe, la entidad muestra una

reparación al parque Chuniza Famaco, pero su seguimiento debe realizarse dentro del cumplimiento al plan de mejoramiento que suscriba la entidad; respecto a los dos parques restantes, el IDRDR no desvirtúa las observaciones realizadas.

De acuerdo a lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por el IDRDR, en razón a que no se aclaran los hechos relacionados con el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2150 de 2014, con relación a los precios oficiales de referencia del IDRDR, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los respectivos pliegos, situación que genera una merma al patrimonio público en cuantía de \$19.357.381; así como tampoco se desvirtuó lo observado frente al pago de imprevistos sin los respectivos documentos soportes que evidencien su ejecución, en cuantía de \$38.089.434, así como tampoco se tuvo claridad respecto a lo observado por irregularidades en la terminación y/o estabilidad de las tres (3) obras referidas, por lo tanto no se acepta la respuesta y se configura **un hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$57.446.815 y presunta incidencia disciplinara.**

3.2.4 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$39.813.400 y presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 556 de 2010, con relación a los precios oficiales del IDRDR, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos.

Contrato de obra 556 del 21 de diciembre de 2010

Tipo de Contrato	Contrato de Obra Pública No.556-2010
Objeto	“Realizar por el sistema de precios global fijo los diseños y estudios técnicos y por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de ajuste, la construcción de parques vecinales”.
Contratista	CONSORCIO HN
Representante Legal	Luis Fernando Hoyos Pérez
Supervisor	Alejandro Ocampo Mora
Interventor	Campo y Ciudad Ltda.
Valor Final	\$261.447.668
Valor inicial	\$261.447.668
Plazo	Seis (6) meses
Fecha Inicio	14/03/2011
Prorroga y adiciones	No hubo
Estado	Liquidado

Con este contrato se intervinieron los siguientes parques: DOÑA LILIANA, ubicado entre la Carrera 12 A Bis Este y la calle 78 Bis sur en la Localidad de USME, ARRAYANES, ubicado entre la Calle 89 sur con carrera 17 C Este en la Localidad de USME

- Mayor valor pagado en el contrato de obra 556 de 2010 en cuantía de \$36.366.082. con relación a los precios oficiales de referencia del IDRD.

**CUADRO No. 9**  
**MAYOR VALOR PAGADO CONTRATO DE OBRA 556 DE 2010**

Cifras en \$

DESCRIPCIÓN (1)	UN (2)	CONDICIONES CONTRACTUALES			CANTIDAD (5)	CIO (6)	VALOR PRECIO DE REFEREN CIA IDRD DIC. 2010 (7)	DIFERE NCIA (8)=(4-7)	VALOR
		CANTIDAD (3)	VALOR UNITARIO (4)	VR. PARCIAL DIRECTO					PARCIAL DIFEREN DE PRECIO (9)=(5*8)
Parque Arrayanes									
Capítulo 1. DEMOLICIÓN Y PRELIMINARES									
Demolición sendero en adoquín (incluye cargue y retiro de escombros)	m2	37,60	\$6.285	\$236.316,00	41,26	10209	6.255	\$30	\$1.246
Demolición Sardinela en Concreto hasta h=0.50 Incluye cargue y retiro de escombros	ML	44,02	\$10.434	\$459.304,68	43,9	10000	10.142	\$292	\$12.823
Demolición Bordillo en Concreto (cargue y retiro de escombros)	ML	48,67	\$11.814	\$574.987,38	51,69	10002	10.433	\$1.381	\$71.377
Demolición Bordillo en ladrillo (cargue y retiro de escombros)	ML	58,40	\$10.335	\$603.564,00	55,8	10206	10.335	\$0	\$7
Desmante Juego infantil Incluye cargue y retiro (máximo 10 eventos por juego)	JG	3,00	\$33.848	\$101.544,00	3	10240	32.828	\$1.020	\$3.060
Desmante de Banca existente (Demolición de Bases y retiro)	UN	3,00	\$62.802	\$188.406,00	3	10882	57.036	\$5.766	\$17.299
Realce Caja de Válvulas y/o Medidores	UN	1,00	\$37.147	\$37.147,00	1	10197	33.468	\$3.679	\$3.679
<b>Cap. Estructura</b>									
Concreto 3000 psi gravilla fina con aire incorporado 0,35% del peso del cemento de mezcla sección rectangular (suministro e instalación) sin refuerzo viga de cimiento	m3	6,09	\$720.826	\$4.389.830	7,10	10672	443.304	\$277.52 2	\$1.970.408
Acero de refuerzo MUROS 60000 psi (incluye figurado, amarre, suministro e instalación)	ton	0,42	\$2.908.538	\$1.209.952	0,42	284	2.223.502	\$685.03 6	\$284.975
Impermeabilización espaldón muros de contención con igol imprimante e igol denso (suministro e instalación)	m2	39,49	\$21.083	\$832.568	40,64	10119	17.617	\$3.466	\$140.845
Impermeabilización con sika transparente o similar en intrados 8 parte frontal de los muros de contención.	m2	16,03	\$5.111	\$81.929	19,90	10191	5.102	\$9	\$186

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

DESCRIPCIÓN (1)	UN (2)	CONDICIONES CONTRACTUALES			CANTIDAD (5)	CIO (6)	VALOR PRECIO DE REFEREN CIA IDR DIC. 2010 (7)	DIFERE NCIA (8)=(4-7)	VALOR PARCIAL DIFEREN DE PRECIO (9)=(5*8)
		CANTIDAD (3)	VALOR UNITARIO (4)	VR. PARCIAL DIRECTO					
Juntas de construcción muro de contención (zarpa- cuerpo del muro ) llave a cortante, junta construcción (concentración +pasador+acen+sello)	ml	5,27	\$18.003	\$94.876	5,51	12751	5.191	\$12.812	\$70.596
Concreto ciclópeo 2500 psi (rajón 50% +concreto 50%) mezclado en obra (rajón 50% +concreto 50%)	ml	5,97	\$213.983	\$1.277.479	13,59	775	205.744	\$8.239	\$111.968
CAP. 4 INSTALACIONES ELECTRICAS									
Canalización ducto pvc de 0 3" TDP Corrugado (incluye suministro e instalación según norma codensa S.A. AP -207) zona verde	ml	40,00	\$45.301	\$1.812.040	39,90	11481	35.503	\$9.798	\$390.937
CAP. 4 INSTALACIONES HIDRÁULICAS									
Caja de Inspección hmax = 1 m .60X.60 en mampostería (suministro e instalación) incluye tapa, marcos y contramarcos, excavación, mampostería, pañete, medias cañas, relleno con recebo e=0.2 base, base concreto)	UN	2,00	\$425.359	\$850.718	3,00	10301	284.453	\$140.90 6	\$422.718
Caja de Inspección hmax = 1,9 m .80X.80 en mampostería (suministro e instalación) incluye tapa, marcos y contramarcos, excavación, mampostería, pañete, medias cañas, relleno con recebo e=0.2 base, base concreto)	UN	1,00	\$683.000	\$683.000	1,00	10822	587.012	\$95.988	\$95.988
Tubería pvc fort 160 ( incluye accesorios , excv y relleno según especific técnicas , suministro e instalación)	ML	2,65	\$69.690	\$184.679	3,30	10030	68.874	\$816	\$2.692
Tubería PVC 4" Aguas Lluvias y/o Reventilación (Incluye Accesorios, Excavación, Base en Arena y Relleno según especificación técnica)	ML	1,30	\$35.461	\$46.099	3,30	10304	33.094	\$2.367	\$7.810
CAP.6 EXTERIORES									
Sardinel Prefabricado A-10 en Concreto h= 0.50 b=0,20 Incluye Excavación, Sub-base gradación A-B, atraque con recebo, Concreto Pobre de	ml	48,08	\$77.923	\$3.746.538	43,90	12064	71.124	\$6.799	\$298.459

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

DESCRIPCIÓN (1)	UN (2)	CONDICIONES CONTRACTUALES			CANTIDAD (5)	CIO (6)	VALOR PRECIO DE REFEREN CIA IDR DIC. 2010 (7)	DIFERE NCIA (8)=(4-7)	VALOR PARCIAL DIFEREN DE PRECIO
		CANTIDAD (3)	VALOR UNITARIO (4)	VR. PARCIAL DIRECTO					(9)=(5*8)
1500psi y Mortero de 1:4 geotextil) Suministro e instalación									
Sardinel con zarpa en concreto reforzado de 3000 psi	ml		\$140.000	\$0	15,55	10708	74.634	\$65.366	\$1.016.439
Bordillo Prefabricado A-80 en Concreto h=0,35 b=0,19 Incluye Excavación, B=400, Concreto Pobre, Mortero de pega, Atraque en B=400 y Retiro de material producto de la excavación.	ml	73,06	\$61.139	\$4.466.815	91,93	12065	48.254	\$12.885	\$1.184.519
Plaqueta Prefabricada Tipo IDU e=0.06 (40x40 Táctil alerta) para pendientes mayores al 5% con base B600 e=25 geotextil T 1050 + relleno seleccionado B200 + tableta prefabricada de concreto tipo A -56 sobre arena de confinamiento cada 20 m2 (según estudios de suelos) incluye excavación, compactación, fondo de excavación, rellenos según estudios de suelos, retiro de material producto de la excavación residuos de construcción.	m2	32,85	\$108.000	\$3.547.800	33,24	10559	96.689	\$11.311	\$375.990
Adoquín Ecológico en concreto h=0.06m para pendientes menores al 5% con Estructura Base B600 e=0,25 + Adoquín (Tabla 5-3 Tipo 3 Suelos duros) Incluye Excavación, Compactación fondo de la excavación, rellenos en recebo según tabla de diseño, geotextil T 1050 y retiro de material producto de la excavación residuos de construcción	m2	49,72	\$101.700	\$5.056.524	51,16	13196	100.899	\$801	\$40.993

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

DESCRIPCIÓN (1)	UN (2)	CONDICIONES CONTRACTUALES			CANTIDAD (5)	CIO (6)	VALOR PRECIO DE REFEREN CIA IDR DIC. 2010 (7)	DIFERE NCIA (8)=(4-7)	VALOR PARCIAL DIFEREN DE PRECIO (9)=(5*8)
		CANTIDAD (3)	VALOR UNITARIO (4)	VR. PARCIAL DIRECTO					
Adoquín de arcilla h=0,06 tipo tolete para pendientes menores al 5% con Base B-600 e=0,25 + Geotextil T-1050+ relleno seleccionado B-200 + adoquín sobre arena confinamiento cada 20 m2(según estudio de Suelos) Incluye excavación, compactación fondo de la excavación, rellenos según estudio de suelos, retiro de material producto de la excavación residuos de construcción.	m2	70,36	\$99.500	\$7.000.820	70,36	12001	77.610	\$21.890	\$1.540.174
Rampa para discapacitados en concreto 2500 psi e=0,07 con hombro en concreto 2500 psifundido en sitio estructura B 600 de 0,25 +Geotextil T1050 Incluye excavación, compactaron fondo de excavación, rellenos según estudio de suelos, retiro de material producto de la excavación residuos de construcción	m2	1,44	\$60.368	\$86.930	1,44	10828	57.283	\$3.085	\$4.442
Empradización zonas verdes a recuperar (5 cm de tierra negra, salado, fertilizantes, pasto kikuyo, sistemas de fijación, cortes, riegos , según manual general de especificaciones, suministro e instalación).	m2	22,34	\$10.073	\$225.031	28,14	10289	10.061	\$12	\$345
ARRAYAN BLANCO H= 1-1,5M (Suministro y siembra según especificaciones Jardín Botánico), incluye exc. Caja 1x1 , tierra abonada y tutor de 3 m.	un	1,00	\$148.000	\$148.000	1,00	11533	114.870	\$33.130	\$33.130
CAP. 7 MOBILIARIO									
Suministro e instalación de bancas prefabricadas en concreto M-40, (incluye excavación manual con retiro DE GEOTEXTIL, recebo B400 20 cm, recebo B600 15 cm, piso concreto 7 cm mortero de pega y nivelación 3cm) zonas duras	un	11,00	\$143.334	\$1.576.674	11,00	10271	136.985	\$6.349	\$69.838
Suministro e instalación juegos	yg	1,00	\$5.582.641	\$5.582.641	1,00	10228	5.080.141	\$502.500	\$502.500

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

DESCRIPCIÓN (1)	UN (2)	CONDICIONES CONTRACTUALES			CANTIDAD (5)	CIO (6)	VALOR PRECIO DE REFEREN CIA IDR DIC. 2010 (7)	DIFERE NCIA (8)=(4-7)	VALOR PARCIAL DIFEREN DE PRECIO (9)=(5*8)
		CANTIDAD (3)	VALOR UNITARIO (4)	VR. PARCIAL DIRECTO					
infantiles Módulo tipo 3A									
Baranda Tipo M-80 h=1,00 m (ver detalle mobiliario urbano IDR) tubería galvanizada con pintura epóxica ref. 233710+ esmalte alquídico tipo 3 de sika o similar incluye viga perimetral en concreto reforzado de 3000 psi. (Suministro e instalación).	ml	5,10	\$233.529	\$1.190.998	5,10	10203	233.056	\$473	\$2.411
Suministro e Instalación identificador General IDG-S dos caras	un	1,00	\$617.001	\$617.001	1,00	10315	600.711	\$16.290	\$16.290
PARQUE DONA LILIANA								\$0	\$0
CAPITULO 1 DEMOLICIÓN Y PRELIMINARES									
Excavación mecánica en suelo blando (incluye cargue y retiro de material excavado)	m3	536,72	\$25.272	\$13.563.988	576,13	10380	20.868	\$4.404	\$2.537.513
CAP. 2 ESTRUCTURA									
Concreto 3000 psi gravilla fina con aire incorporado 0,35% del peso del cemento de mezcla sección rectangular (suministro e instalación) sin refuerzo viga de cimient	m3	6,40	\$720.826	\$4.613.286	9,30	10672	443.304	\$277.52 2	\$2.580.957
Acero de refuerzo MUROS 60000 psi (incluye figurado, amarre, suministro e instalación)	Ton	0,27	\$2.908.538	\$785.305	0,97	284	2.223.502	\$685.03 6	\$664.485
Impermeabilización espaldón muros de contención con igol imprimante e igol denso (suministro e instalación)	m2	28,20	\$21.083	\$594.541	46,00	10119	17.617	\$3.466	\$159.421
Impermeabilización con sika transparente o smiliar en intrados 8 parte frontal de los muros de contención.	m2	7,20	\$5.111	\$36.799	26,40	10191	5.102	\$9	\$247
Juntas de construcción muro de contención (zarpa- cuerpo del muro ) llave a cortante, junta construcción (concentración +pasador+acen+sello)	ml	4,20	\$18.003	\$75.613	4,80	12751	5.191	\$12.812	\$61.500
Concreto ciclópeo 2500 psi (rajón 50% +concreto 50%) mezacldo en obra (rajón 50% +concreto 50%)	m3	3,84	\$213.983	\$821.695	20,27	775	205.744	\$8.239	\$167.005
Capitulo 4. REDES HIDRÁULICAS									



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

DESCRIPCIÓN (1)	UN (2)	CONDICIONES CONTRACTUALES			CANTIDAD (5)	CIO (6)	VALOR PRECIO DE REFEREN CIA IDR DIC. 2010 (7)	DIFERE NCIA (8)=(4-7)	VALOR PARCIAL DIFEREN DE PRECIO
		CANTIDAD (3)	VALOR UNITARIO (4)	VR. PARCIAL DIRECTO					(9)=(5*8)
Caja de Inspección hmax = 1 m .60X.60 en mampostería (suministro e instalación) incluye tapa, marcos y contramarcos, excavación, mampostería, pañete, medias cañas, relleno con recebo e=0.2 base, base concreto)	un	1,00	\$425.359	\$425.359	2,00	10301	284.453	\$140.906	\$281.812
Caja de Inspección hmax = 1 m 1.0X1.0 en mampostería (suministro e instalación) incluye tapa, marcos y contramarcos, excavación, mampostería, pañete, medias cañas, relleno con recebo e=0.2 base, base concreto)	un	1,00	\$683.000	\$683.000	1,00	48	438.930	\$244.070	\$244.070
CAP. 5 EXTERIORES									
Sardinel Prefabricado A-10 en Concreto h= 0.50 b=0,20 Incluye Excavación, Sub-base gradación A-B, atraque con recebo, Concreto Pobre de 1500psi y Mortero de 1:4 geotextil) Suministro e instalación	ml	35,00	\$77.923	\$2.727.305	45,00	12064	71.124	\$6.799	\$305.937
Sardinel con zarpa en concreto reforzado de 3000 psi	ml	55,00	\$140.000	\$7.700.000	38,71	10708	74.634	\$65.366	\$2.530.312
Plaqueta Prefabricada Tipo IDU e=0.06 (40x 40 Táctil alerta) para pendientes mayores al 5% con base B600 e=25 geotextil T 1050 + relleno seleccionado B200 + tableta prefabricada de concreto tipo A -56 sobre arena de confinamiento cada 20 m2 (según estudios de suelos) incluye excavación, compactación, fondo de excavación, rellenos según estudios de suelos , retiro de material producto de la excavación residuos de construcción.	m2	30,00	\$108.000	\$3.240.000	22,80	10559	96.689	\$11.311	\$257.899
Bordillo Prefabricado A-80 en Concreto h= 0.35 b=0,19 Incluye Excavación, B=400, Concreto Pobre, Mortero de pega, Atraque en B=400 y Retiro de material	ml	24,00	\$61.139	\$1.467.336	100,90	12065	48.254	\$12.885	\$1.300.098

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

DESCRIPCIÓN (1)	UN (2)	CONDICIONES CONTRACTUALES			CANTIDAD (5)	CIO (6)	VALOR PRECIO DE REFEREN CIA IDR DIC. 2010 (7)	DIFERE NCIA (8)=(4-7)	VALOR PARCIAL DIFEREN DE PRECIO
		CANTIDAD (3)	VALOR UNITARIO (4)	VR. PARCIAL DIRECTO					(9)=(5*8)
producto de la excavación.									
Adoquín de arcilla h=0,06 tipo tolete para pendientes menores al 5% con Base B-600 e= 0,25 + Geotextil T-1050+ relleno seleccionado B-200 + adoquín sobre arena confinamiento cada 20 m2 (según estudio de Suelos) Incluye excavación, compactación fondo de la excavación, rellenos según estudio de suelos, retiro de material producto de la excavación residuos de construcción.	m2	54,50	\$99.500	\$5.422.750	35,13	13288	81.294	\$18.206	\$639.563
Adoquín en arcilla color arena o similar h=0,05 m tipo tolete para pendientes menores al 5% con base B 600 e=0,25 m + geotextil T 1050+ relleno seleccionado B200+ adoquín sobre arena confinamiento cada 20 m2 (según estudio de suelos Incluye excavación, compactación fondo de excavación, rellenos según estudios de suelos , retiro de material producto de la excavación residuos de construcción.	m2	115,00	\$99.500	\$11.442.500	100,21	11314	68.167	\$31.333	\$3.139.835
Adoquín de Concreto h=0,06m tipo tolete para pendientes menores al 5% can Base B-600 e= 0,25 m + geotextil T-1050+relleno seleccionado B-200 +adoquín sobre arena de confinamiento, cada 20 m2, (según estudios de suelos)incluye excavación, compactación fondo de la excavación, rellenos según estudio de suelo, , retiro de material producto de la excavación, residuos de construcción.	m2	58,00	\$98.700	\$5.724.600	61,20	10532	81.223	\$17.477	\$1.069.608

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

DESCRIPCIÓN (1)	UN (2)	CONDICIONES CONTRACTUALES			CANTIDAD (5)	CIO (6)	VALOR PRECIO DE REFEREN CIA IDR DIC. 2010 (7)	DIFERE NCIA (8)=(4-7)	VALOR PARCIAL DIFEREN DE PRECIO
		CANTIDAD (3)	VALOR UNITARIO (4)	VR. PARCIAL DIRECTO					(9)=(5*8)
Adoquín en concreto Ecológico de 0.09x0.28x0.43 para pendientes menores al 5% con Base en grava suelta, + relleno seleccionado B 200, + adoquín sobre arena con finamiento cada 20 m2 (según estudio de suelos) incluye excavación, compactación fondo de la excavación, rellenos según estudios de suelos, , retiro de material producto de la excavación residuos de construcción.	m2	16,00	\$101.700	\$1.627.200	14,52	13196	100.899	\$801	\$11.635
Tratamiento radicular en mapostería de 1,5 m *1,5m *1,57m (suministro e instalación) (incluye excavación bas e en B 200 e =0,20 , concreto de limpieza, retiro de escombros y relleno 100%, tierra negra abonada)	un	1,00	\$943.573	\$943.573	1,00	10721	538.379	\$405.194	\$405.194
Empradización zonas verdes a recuperar (5 cm de tierra negra salado, fertilizantes, pasto kikuyo, sistemas de fijación, cortes, riegos, según manual general de especificaciones suministro e instalación).	m2	50,30	\$10.073	\$506.672	499,00	10289	10.061	\$12	\$6.113
CAP. 6 MOBILIARIO				\$0				\$0	\$0
Suministro e instalación caneta M - 121	un	3,00	\$932.069	\$2.796.207	3,00			\$932.069	\$2.796.207
Baranda Tipo M-80 h=1,00 m (ver detalle mobiliario urbano IDR) tubería galvanizada con pintura barrera epóxica ref. 233710+ esmalte alquídico tipo 3 de sika o similar incluye viga perimetral en concreto reforzado de 3000 psi. (Suministro e instalación).	ml	5,10	\$233.529	\$1.190.998	17,00	10203	233.056	\$473	\$8.037
Suministro e instalación General IDG-S dos caras	un	2,00	\$617.001	\$1.234.002	1,00	10315	600.711	\$16.290	\$16.290
SUBTOTAL. COSTO DIRECTO PARQUES									\$27.877.880
AIU 33,11%									\$9.230.366
<b>TOTAL</b>									<b>\$37.108.247</b>

Fuente: Oficina de Apoyo a la Contratación IDR

En los pliegos de condiciones de la licitación pública IDR-2010-022-STC-LP, con la cual se adjudicó el contrato de obra 556 de 2010, en su numeral 1.7.” *Presupuesto oficial y fuente de financiación*”, se establece lo pertinente a la interpretación y aceptación del pliego en cuestión<sup>5</sup>.

De otra parte, en su numeral 3.2.2., dichos pliegos señalan expresamente lo siguiente:

*“La propuesta económica, debe presentarse en medio escrito y magnético con los valores expresados en Moneda Legal Colombiana sin centavos. El oferente deberá ajustar al peso los precios ofertados, en caso contrario, el IDRD aproximará los precios, así: cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a cinco lo aproximará por exceso al peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a cinco lo aproximará por defecto al peso. **En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos. De igual manera, el valor total de la oferta, deberá ser menor o igual al 100% del presupuesto oficial o la sumatoria de precios unitarios oficiales, según sea el caso, y mayor o igual al 90% del mismo. Para la presentación de la oferta económica el proponente contemplará los costos directos, indirectos, impuestos, tasas, contribuciones y cualquier otra erogación necesaria para la ejecución del contrato resultado del presente proceso, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas contempladas en el presente pliego de condiciones. (...)**”*

De acuerdo con lo anterior se pudo determinar que el IDR-2010-022-STC-LP no cumplió con la obligación de no exceder el valor de los precios de referencia o precios oficiales de la correspondiente vigencia (2010), superando presuntamente el precio unitario y por ende el valor final de algunas actividades contratadas como se mostró en el cuadro anterior, esto por cuantía total de \$37.108.247.

De la misma forma no se contempló lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Conforme a lo referido anteriormente se determina lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, presentándose un mayor valor pagado en algunos de los ítems de obra del contrato de obra 556 de 2010 en cuantía de **\$37.108.247**, con relación a los precios oficiales de referencia del IDR-2010-022-STC-LP para la correspondiente vigencia. A este valor se le descuenta el 2% (\$742.165) por concepto de imprevistos, a los

<sup>5</sup> “1.7. Presupuesto oficial y fuente de financiación

*El presupuesto oficial para esta contratación corresponde a la suma de Doscientos Sesenta y Nueve Millones Novecientos Treinta y Cuatro Mil Cuarenta y Tres pesos (\$269.934.043) MLC., discriminado de la siguiente forma:*

*Presupuesto Oficial de los Diseños: Treinta y siete Millones Novecientos cuarenta y Tres mil Seiscientos Ochenta y Un pesos M/cte (\$37.943.681).*

*Presupuesto Oficial de Obra: Doscientos Treinta y Un Millones Novecientos Noventa Mil Trescientos Sesenta y Dos Pesos (\$231.990.362) M/cte.*

*Éste valor incluye todos los gastos en que deba incurrir el contratista para el cumplimiento del objeto del presente proceso selectivo y el pago de los impuestos y descuentos de ley a que haya lugar. (...)*”

cuales se refiere la observación siguiente, siendo el valor final de los mayores valores pagados de **\$36.366.082**.

- Pago de los imprevistos dentro del porcentaje de AIU, sin la debida acreditación por parte del contratista en cuantía \$3.447.318

El valor total del total de los costos directos del contrato de obra N° 556 de 2010, corresponde a la suma de \$172.365.905, y sobre el cual se aplicó el porcentaje de AIU pactado correspondiente al 33,11%, en cuantía de \$57.070.351:

**CUADRO No. 10  
COSTOS INDIRECTOS  
CONTRATO DE OBRA 556 DE 2010**

\$ Pesos

DESCRIPCIÓN	VALOR PARCIAL
VALOR TOTAL COSTO DIRECTO DE LA OBRA	\$172.365.905
ADMINISTRACIÓN OBRA ( 27,11% )	\$46.728.397
IMPREVISTOS OBRA 2,00%)	\$3.447.318
UTILIDAD OBRA (4,00%)	\$6.894.636
<b>COSTO TOTAL OBRA CONTRATO 556 DE 2010</b>	<b>\$229.436.256*</b>

\*No incluye costos de diseño

Fuente: Oficina de Apoyo a la Contratación

El valor cancelado por concepto de imprevistos dentro del costo del AIU, corresponde al 2% del valor total del costo directo, que para el presente caso corresponde a la suma de \$3.447.318, valor que no fue soportado en la documentación del contrato de obra N° 556 de 2010, por parte de la entidad ni por el contratista e interventor.

Este organismo de control no pudo evidenciar ni en los estudios previos, ni en el contenido en los pliegos de condiciones del IDRD, que se haya evaluado el AIU, observando su conveniencia, así como durante la ejecución del contrato, el debido control de los costos indirectos del mismo de tal forma que se soportara el uso del valor de los imprevistos ocasionados en cada contrato de obra, transgrediéndose así por parte del IDRD.

Con lo anterior, se vulneró lo establecido en el numeral 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, así como se considera que se transgreden los principios de planeación, responsabilidad y economía que deben primar en la inversión de los recursos públicos, generando un mayor valor pagado por concepto de imprevistos no soportados y pagados.

Respecto al principio de planeación la Procuraduría General de la Nación ha manifestado: “*El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier*

*proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”. (Subrayado fuera de texto).*

Respecto al Principio de responsabilidad: señala que debe primar el cumplimiento de los fines de la contratación, la exigencia de estudios previos, la responsabilidad de los contratantes y contratistas. (Numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993).

Y respecto al principio de Economía: busca que los procedimientos sean ágiles y responsables en el proceso de selección y adjudicación de un contrato, para el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, tal como lo obliga la misma Ley 80 de 1993, en su artículo 3°.

De otra parte, con la conducta omisiva, se vulnera posiblemente lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Conforme a lo referido anteriormente, existe un mayor valor pagado, generando una merma al patrimonio público, según lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, por el pago de los imprevistos no acreditados **en cuantía de \$3.447.318**, de los costos indirectos del contrato de obra N° 556 de 2010 de 2014.

Como conclusión, se configura un daño en cuantía de \$39.813.400, por el pago de mayores valores en algunas actividades del contrato de obra 556 de 2010, con relación a los precios oficiales de referencia del IDRD, así como el pago de los imprevistos de los costos indirectos sin el debido soporte en el mismo contrato.

### Valoración Respuesta Entidad

Respecto al mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 556 de 2010, en cuantía de \$36.366.082, señala la entidad lo siguiente:

- “1. Es una condición que debe cumplir cada uno de los proponentes para no ser rechazado.*
- 2. los precios base son los precios oficiales suministrados por la entidad. “PROPUESTA ECONOMICA” de cada grupo para la licitación.*
- 3. una vez adjudicada la licitación los valores a pagar en desarrollo del contrato son los establecidos en la propuesta económica por la cantidad ejecutada de cada una de las*

*actividades ejecutadas.*

*Teniendo en cuenta lo anterior el IDRD en ningún momento está pagando mayores valores al contratista de obra, se pagó el valor establecido en la propuesta económica para la licitación por las cantidades ejecutadas. Por lo tanto la observación administrativa y fiscal en cuantía de \$39.813.400, por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 556 de 2010, con relación a los precios oficiales del IDRD, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos, no constituye una obligación establecida en el contrato ni en el pliego de condiciones ni un detrimento al patrimonio del Instituto por cuanto que las condiciones pactadas son de obligatorio cumplimiento por ser ley para las partes. Conforme al artículo 1602 del código civil”.*

Al establecerse en el numeral 3.2.2 “Propuesta económica”, del pliego de condiciones de la licitación pública IDRD-STC-LP-022-2010, lo siguiente: “(...) En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos.”, esto claramente corresponde a una obligación para las partes, haciendo incomprensible la respuesta dada por el IDRD, toda vez que algunos de los precios unitarios aprobados sobrepasaron los precios unitarios oficiales de referencia.

Ahora bien, señala el IDRD que para la evaluación de los precios de este contrato por parte de este ente de control en su informe preliminar: “*se toman precios de comparación arbitrarios y posteriores a la adjudicación del proceso*” y hace referencia a algunos códigos CIO que no hacen parte de la actividad señalada por el ente de control, se precisa que dichos códigos fueron obtenidos de la página del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y de la base de datos de los precios unitarios suministrada por el IDRD, siendo la primera fuente, alimentada por la entidad de forma autónoma e independiente, y por tanto de su responsabilidad única y exclusiva del IDRD. Para la determinación del daño, tal y como se puede apreciar en el Cuadro No. 9 este Ente de Control constato que unas pocas actividades efectivamente y por error del IDRD, no correspondían a los códigos asignados en la información oficial del SECOP y por tanto procedió a buscar los códigos que se asimilan con mayor grado a la descripción de la actividad en los casos referidos, e hizo el comparativo de precios respectivo, a fin de ajustar las pocas imprecisiones presentadas en la valoración inicial del detrimento.

Lo anterior demuestra, que la asignación y elaboración los códigos CIO adolecen de control por parte de la entidad; situación puede generar que en los estudios previos basados en esta información, se presenten inconsistencias que deriven en el contrato posibles daños al erario público, al pagar valores correspondientes a actividades distintas a las contratadas.

Respecto a la obligación referida establecida en los pliegos de condiciones se debe hacer nuevamente alusión a la sentencia No CE SIII E 25642 del 24 de Julio de 2013 del Consejo de Estado, del consejero ponente Enrique Gil Botero - Contencioso Administrativo - Sección tercera, se sienta la siguiente jurisprudencia,

respecto a la relevancia de los pliegos de condiciones en la posterior selección y ejecución contractual:

“(…)

**PLIEGO DE CONDICIONES - Naturaleza jurídica / PLIEGO DE CONDICIONES - Ley del contrato**

*Conviene estudiar la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones con el fin de identificar la susceptibilidad de interpretación de los mismos, y los criterios hermenéuticos que permiten solucionar los problemas de aplicación. Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular consultar sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, de 30 de noviembre de 2006, exp. 18059, de 3 de mayo de 1999, exp. 12344, de 28 de abril de 2005, exp. 12025, de 8 de junio de 2006, exp. 15005 y de 8 de junio de 2008, exp. 17783*

**PLIEGO DE CONDICIONES - Noción. Definición. Concepto / PLIEGO DE CONDICIONES - Etapa precontractual / PLIEGO DE CONDICIONES - Importancia / PLIEGO DE CONDICIONES - Fundamento / PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar**

*En esa perspectiva, el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtirse para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierto. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 3 de mayo de 1999, exp. 12344*

“(…)



**PLIEGO DE CONDICIONES - Sobre el se diseña, estructura y concreta el proceso contractual de la administración pública / PLIEGO DE CONDICIONES - Prevalece sobre el contrato**

*El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídico negociales del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alíer E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366*

**FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 25 NUMERAL 2**

**ETAPA PRECONTRACTUAL - Potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado / ETAPA PRECONTRACTUAL - La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional / ETAPA CONTRACTUAL - Actos propios. Entidades públicas. Venire contra factum**

**proprium / MARCO GENERAL DE CONTRATACION PUBLICA - Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007**

*La potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado. En la etapa precontractual es evidente que el deber de planeación y la sujeción al contenido del pliego de condiciones hace nugatoria toda posibilidad de discrecionalidad por parte de la administración, en los términos del artículo 36 del C.C.A., ya que toda decisión general o particular requerirá de una motivación ajustada a los actos administrativos precontractuales, entre ellos al pliego de condiciones. En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios (venire contra factum proprium).*

(...)”

De lo anterior se concluye que el pliego es la ley del contrato y que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, prevalece el primero, el cual contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.

Así las cosas, es claro para este ente de control que la Entidad no acató lo contenido en los pliegos de condiciones referente a los precios unitarios, ya que varios de ellos superan el tope establecido por la Entidad, como se mencionó claramente en el numeral 3.2.4 del informe preliminar y generando el pago de un mayor valor. Así mismo, la entidad en su respuesta no aporta elementos adicionales de juicio que desvirtúen la observación formulada.

Respecto al pago de los imprevistos dentro del porcentaje de AIU, sin la debida justificación por parte del contratista en cuantía \$3.447.318, se debe señalar que en la respuesta dada por la entidad, con relación con el pago de los imprevistos, para este ente de control es claro que el pago de esta suma, se efectuó sin soporte alguno durante la ejecución del contrato, tal y como lo exigen la normatividad vigente en el momento de la suscripción y ejecución del contrato.

El imprevisto estipulado en el AIU, corresponde a un hecho posible, que se puede presentar en la ejecución de obras, razón por la que se cuenta con dicho porcentaje dentro de los costos indirectos del proyecto, de acuerdo a la estimación efectuada por la entidad en los estudios previos y ofertada por los contratistas, y que no corresponden a los de la teoría de la imprevisión que es anormal y ajeno a la voluntad de las partes.

Al no observarse un análisis técnico relacionado con el AIU y su requerimiento por parte del IDR dentro de los procesos licitatorios a cada uno de los posibles

oferentes, no permite identificar los componentes de pago a tener en cuenta por cada contratista dentro de la definición de los costos indirectos.

Frente al tema del imprevisto la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia radicada con el No. 14.577 del 29 de mayo de 2003, expresó que cuando se presentan alteraciones por causas no imputables al contratista, independientemente de que las partes lo hayan pactado o no, para efectos de determinar si tal imprevisión es procedente, es necesario tener en cuenta de una parte, que la modificación de circunstancias y su incidencia en los costos del contrato deben estar demostradas, y de otra, que las reclamaciones respectivas deben haberse formulado por el contratista a la Administración durante la ejecución del contrato o, a más tardar, en el momento de su liquidación, ello aunado al hecho en que si los riesgos previsibles se estiman y cuantifican para poder ser reconocidos al contratista, resulta lógico que lo mismo suceda con los riesgos imprevisibles, los cuales deben ponerse en conocimiento de la administración, para que ella los evalúe, a fin de determinar que se traten de imprevisibles, y se estime su cuantía que restablezca el equilibrio económico del contrato.

Sobre la Teoría de la Imprevisión ampliamente desarrollada por parte de la doctrina y la jurisprudencia, las cuales se enmarcan dentro de las causales que puedan llegar a constituir un rompimiento de la ecuación económica y financiera del contrato; se establece si bien es cierto son circunstancias ajenas a la voluntad de las partes, por lo que no forman parte del giro normal del objeto contratado, y que por lo mismo, se constituyen como un alea anormal dentro de la relación, también lo es que para que sea reconocido como imprevisto se deben analizar que se cumplan algunas características de la siguiente manera:

- Los hechos imprevisibles que afecten el Equilibrio Financiero Contractual deben acaecer durante la ejecución del contrato.
- Los hechos imprevisibles deben ser ajenos a la acción u omisión de las partes contratantes.
- Los hechos imprevisibles deben causar la onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Los hechos imprevisibles no pueden pertenecer al alea normal de la ejecución del contrato, es decir, no pueden pertenecer al giro ordinario de la previsión y diligencia de los contratistas.
- La fuente de los hechos en cuestión, no puede encontrarse en la negligencia de los actos precontractuales y durante la celebración del contrato por actuación de los contratantes.

Sin embargo, este ente de control establece que si bien es cierto en los contratos de obra se debe contemplar la posibilidad de un imprevisto, su pago o reconocimiento debe estar debidamente justificado y soportado independiente de las circunstancias de tiempo, modo o lugar.

Al respecto Jurisprudencialmente la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante sentencia radicada número 66001-23-31-000-1995- 03254-02(15963), C.P. Ramiro Saavedra Becerra, de mayo 21 de 2008, ha definió los componentes del AIU en el siguiente sentido:

*“(…) En consecuencia, habrá de liquidarse la indemnización correspondiente con fundamento en el porcentaje de la utilidad esperada por el actor, calculada con fundamento en el AIU propuesto para el contrato, que corresponde a i) los costos de administración o costos indirectos para la operación del contrato, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista (A); ii) los imprevistos, que es el porcentaje “destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presenten durante la ejecución del contrato (I) y iii) la utilidad o el beneficio económico que pretende percibir el contratista por la ejecución del contrato (U)”.*

De igual manera señaló que la administración de recursos públicos, obliga a justificar la destinación de todos y cada uno de los recursos que en ejecución de un contrato estatal se paguen o entreguen al contratista de conformidad con el numeral 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 que establece que *“Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia”.*

Así mismo, el Consejo de Estado indicó que *“el establecimiento de un porcentaje sobre el valor total del contrato, destinado a cubrir costos administrativos e imprevistos, debe estar debidamente justificado y puede ser objeto de auditoría y vigilancia por parte de los órganos de control”.* A su vez, el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 2474 de 2008, obliga a todas las entidades que en su contratación deban aplicar el Estatuto General de Contratación, a incluir en los estudios previos, *“el análisis que soporte el valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo”* y a que en el evento en que la contratación sea a precios unitarios, la entidad contratante deberá soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquéllos.

Esta Contraloría comparte las apreciaciones de la Contraloría General de la Republica emitidas mediante concepto 80112-EE11203 del 24 de febrero de 2012, en el sentido que en materia de contratación estatal se debe justificar y soportar ante la ciudadanía y ante los órganos de control el 100% de los recursos ejecutados sin excepción alguna, en tal sentido no es dable desde ningún punto de vista legal que aquel porcentaje de la contratación que corresponde al AIU y para el caso que nos ocupa el imprevisto (I) este exceptuado de justificación y soportes, toda vez que es una función de obligatorio cumplimiento, toda vez que se trata de administrar unos bienes públicos, que están sujetos a vigilancia y control.

De acuerdo a lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por el IDRD, en razón a que no se aclaran los hechos relacionados con el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 556 de 2010, con relación a los precios oficiales de referencia del IDRD, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los

respectivos pliegos, situación que genera una merma al patrimonio público en cuantía de \$3.447.318; así como tampoco se desvirtuó lo observado frente al pago de imprevistos sin los respectivos documentos soportes que evidencien su ejecución, en cuantía de \$36.366.082, por lo tanto no se acepta la respuesta y se configura **un hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$39.813.400 y presunta incidencia disciplinara.**

3.2.5 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$164.792.529,29 y presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2100 de 2012, con relación a los precios oficiales del IDRD, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos.

**Contrato de obra 2100 del 26 de diciembre de 2012**

Licitación Pública	IDRD-STC-LP-011-2012
Objeto	Realizar por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste las obras de ampliación, modificación, demolición parcial y reforzamiento estructural del coliseo ubicado en el parque Metropolitano El Tunal.
Contratista	Consorcio Tunal 011
Representante Legal	William Castillo Pinilla
Supervisor	Alejandro José Ocampo Mora
Interventor	Civing Ingenieros Contratistas S en C
Valor ejecutado	\$2.935.839.195
Valor inicial	\$2.699.775.320
Adición	\$ 236.063.875
Plazo	Nueve (9) meses
Fecha de inicio	21 de enero de 2013
Fecha de terminación	16 de diciembre de 2013
Estado del contrato	Liquidado

La infraestructura intervenida corresponde al coliseo que se localiza dentro de los terrenos que componen el parque El Tunal, el cual en el momento se encuentra al servicio de la comunidad.

		
Fachada principal	Columnas y vigas intervenidas en el reforzamiento	Baterías de baño renovadas

	
Equipo de red contra incendio	Instalación de sillas en las graderías

Dentro del proceso precontractual se formularon los pliegos definitivos del proceso para realizar la contratación y dentro de los mismos se estableció la siguiente condición en el numeral 1,5 Presupuesto oficial y fuente de financiación: “...NOTA: *El imprevisto es toda situación extraordinaria, ajena a las partes imprevisible y posterior a la celebración del contrato, que altera el equilibrio económico y que imposibilita la ejecución del mismo. Para el presente proceso de contratación el imprevisto está incluido en el presupuesto oficial inicial del valor del contrato.*”

*El contratista deberá acreditar la materialización del imprevisto, situación que será objeto de análisis y aprobación por parte del interventor del contrato.*

*Los efectos económicos derivados de lo anterior serán cancelados al contratista con cargo a lo establecido en el presupuesto para imprevistos de la siguiente manera:*

**Justificación**

*Definición de las actividades a desarrollar*

*Determinación del valor de las actividades a desarrollar a partir de precios contractuales, estudio de mercado, precios CIO.*

*Concepto y aprobación por parte del interventor.*

*El imprevisto no se cancelará de manera anticipada, su pago se realizará de manera mensual, en el acta parcial de obra siguiente al acaecimiento del mismo.*

*Los APUS podrán ser consultados en el Área de Apoyo a la Contratación de la Entidad, para lo cual se atenderá mediante solicitud por escrito...”*

Así mismo en otro acápite con el numeral 6,5 Forma de Pago se establece “...El valor del presente contrato se pagara así: **a) El noventa (90%)** por ciento de costos directos más el porcentaje de la A y la U en actas parciales de obra, previa certificación de cumplimiento expedida por el interventor y presentación de las facturas de cobro correctamente elaboradas. **b) El diez (10%)** por ciento restante del valor del contrato previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del IDR. Para efectos de los desembolsos de los que trata la presenta cláusula, el contratista deberá acreditar el pago de los aportes parafiscales y su afiliación obligatoria y pago actualizado al sistema de seguridad social, salud y pensiones, conforme al artículo 182 de la ley 100 de 1993, a ley

789 de 2002, el decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la leyes 797 y 828 de 2003 y el decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en la misma...”, esto último en concordancia con lo establecido de manera inicial.

Esta condición de igual manera se establece al momento de suscribir el contrato, pero es modificada mediante Otro si No. 2 del 24 de abril de 2013, en la cual se modificó la cláusula de forma de pago quedando así “...**FORMA DE PAGO.** El valor del presente contrato se pagara así: **a) El noventa (90%)** por ciento en actas parciales de obra, previa certificación de cumplimiento expedida por el interventor y presentación de las facturas de cobro correctamente elaboradas. **b) El diez (10%)** por ciento restante del valor del contrato previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del IDRD. **PARÁGRAFO:** Para efectos de los desembolsos de los que trata la presenta cláusula, el CONTRATISTA deberá acreditar el pago de los aportes parafiscales y su afiliación obligatoria y pago actualizado al sistema de seguridad social, salud y pensiones, conforme al artículo 182 de la ley 100 de 1993, a ley 789 de 2002, el decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la leyes 797 y 828 de 2003 y el decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en la misma...”.

Así las cosas y teniendo en cuenta que el valor final ejecutado por el contratista es de \$2.935.839.195 y que como parte de la propuesta económica presentada se incluyó un porcentaje de costos indirectos (AIU) del 30,81% discriminados de la siguiente manera: A= 22,81%, I=3,0% y U= 5,0%, se tiene un valor de Imprevistos (I=3,0%) de \$67.330.614, el cual fue pagado sin cumplir con los requisitos que se pactaron de manera inicial y que fueron modificados como se mencionó anteriormente, con el Otro si No. 2, resultado de la petición del contratista a la modificación de la cláusula de forma de pago, con base en el concepto No.2012EE0071253 del 25 de octubre de 2012 expedido por la Contraloría General de la República, solicitud que es aceptada por el IDRD.

Ni en los estudios previos, ni en el análisis del sector contenido en los pliegos de condiciones del IDRD, como tampoco en la etapa de evaluación, se tuvo en cuenta que fuera evaluado y revisado el componente económico del AIU, de manera que se garantizara la conveniencia del mismo, de acuerdo con las condiciones del mercado, permitiendo identificar las irregularidades o errores que este hubiera podido contener para la ejecución de las obras; así como soportar durante la ejecución y desarrollo del contrato, el debido control y vigilancia del flujo de inversión total incluyendo los costos indirectos del mismo por la Interventoría de manera que se cargara y soportara el cargo de los Imprevistos ocasionados en cada contrato de obra, transgrediéndose así por parte del IDRD los principios de planeación<sup>6</sup>,

6 Con relación al principio de planeación la Procuraduría General de la Nación, se ha referido en los siguientes términos: “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en

responsabilidad<sup>7</sup> y economía<sup>8</sup> de la inversión pública, generando un mayor valor pagado por concepto de imprevistos no soportados y pagados por valor de \$67.330.614.

De otra parte, en los pliegos definitivos numeral 3.3.2 Propuesta económica se establece “...La propuesta económica, debe presentarse en medio escrito y magnético con los valores expresados en Moneda Legal Colombiana sin centavos. El oferente deberá ajustar al peso los precios ofertados, en caso contrario, el IDRD aproximará los precios, así: cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a cinco lo aproximará por exceso al peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a cinco lo aproximará por defecto al peso. En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos. De igual manera, el valor total de la oferta, deberá ser menor o igual al 100% del presupuesto oficial o la sumatoria de precios unitarios oficiales, según sea el caso, y mayor o igual al 90% del mismo...”. De lo anterior, se deduce que ninguno de los valores unitarios de los ítems establecidos por los proponentes, ni el valor total de la propuesta puede estar por encima del 100% ni por debajo del 90% de los establecidos dentro de los estudios previos y los pliegos definitivos los cuales fueron definidos por la Entidad.

Así las cosas se procedió a revisar la propuesta económica del proponente ganador, verificando cada uno de los ítems propuestos contra los precios de referencia a diciembre del año de suscripción y de ejecución en el caso de los precios no previstos, y los cuales son la base para establecer el presupuesto oficial con el cual la entidad realizó el estudio de mercado y pudo establecer el monto a contratar y poder expedir el certificado de disponibilidad presupuestal, documento base para dar apertura al proceso licitatorio de contratación.

En esta revisión se encontraron valores que están por fuera de la condición establecida en el pliego de condiciones definitivo, como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 12**  
**MAYORES VALORES PAGADOS CONTRATO DE OBRA 2100 DE 2012**

Cifras en \$

ITEM (1)	DESCRIPCIÓN (2)	UN (3)	CÓDIGO (4)	VR UNITARIO (5)	CANT (6)	V/TOTAL (7)	PRECIO DE REFERENCIA IDRD 2012-2013 (8)	MAYOR VALOR PAGADO (9)=(5-8)*(6)
1	DEMOLICION Y PRELIMINARES							

el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”. Subrayado fuera de texto.

7 Principio de responsabilidad: enfatiza la búsqueda del cumplimiento de los fines de la contratación, la necesidad de estudios previos, la responsabilidad de los contratantes y contratistas. (Ver artículo 26 de la Ley 80 de 1993).

8 Economía: Propende por procedimientos ágiles y responsables en el proceso de selección y adjudicación de un contrato. Con fundamento en lo anterior, se debe precisar que el interés que se persigue con la contratación estatal, no es el del lucro de la entidad estatal, ni mucho menos el del lucro de particulares, sino el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, tal como lo precisa la misma ley 80 de 1993, en su artículo 3° al indicar con claridad los fines de la contratación estatal en Colombia.



*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

ITEM (1)	DESCRIPCIÓN (2)	UN (3)	CÓDIGO (4)	VR UNITARIO (5)	CANT (6)	V/TOTAL (7)	PRECIO DE REFERENCIA IDRD 2012-2013 (8)	MAYOR VALOR PAGADO (9)=(5-8)*(6)
1,1	Demolición Pavimento Asfáltico con cortadora y martillo neumático Incluye cargue y retiro de escombros e=0.1 m (para zanjas)	m2	10208	\$ 42.082,00	764,91	\$ 32.188.943,00	\$ 41.255,00	\$ 632.580,57
<b>3</b>	<b>EXTERIORES</b>							
	Ciclo ruta en Pavimento Flexible con Estructura Sub-base B=400 e=0,20 + Base B=600 e=0,20 + Rodadura Asfáltica 1350 e=0.05 (Tabla 5-2 Tipo A Suelos Blandos) Incluye Excavación, Compactación fondo de la excavación, Geotextil ST 300 y/o T-2100 Pavco, demarcación y retiro de material producto de la excavación y/o residuos de construcción.	m2	10213	\$ 105.881,00	37,07	\$ 3.925.009,00	\$ 103.363,99	\$ 93.305,56
<b>4</b>	<b>DEMOLICION DE CONSTRUCCIONES EXISTENTES</b>							
4,6	desmonte de puertas (incluye retiro de escombros).	UN	10972	\$ 12.532,00	50,00	\$ 626.600,00	\$ 11.427,95	\$ 55.202,50
4,9	demolicion de gradas en concreto reforzado	M2	14910	\$ 17.378,00	14,98	\$ 260.322,00	\$ 15.340,25	\$ 30.525,50
4,10	escarificado de concreto de zapatas	M2		\$ 6.825,00	40,54	\$ 276.686,00		\$ 276.685,50
4,11	escarificado columnas en concreto	M2	14928	\$ 18.234,00	302,28	\$ 5.511.774,00	\$ 16.551,00	\$ 508.737,24
4,12	escarificado de vigas aereas	M2	14930	\$ 24.896,00	343,17	\$ 8.543.560,00	\$ 18.244,44	\$ 2.282.615,85
	<b>EXCAVACIONES Y RELLENOS</b>							
	<b>CUBIERTAS</b>							
4,45	suministro e instalación de cubierta em teja tipo sandwich color mandarina tipo hunter douglas o similar mediante paneles de lamina sin traslapos. (rollos de lamina galvanizada o pintada 100% hermetica calibre 26).	M2	14219	\$ 154.112,00	1.031,55	\$ 158.974.234,00	\$ 107.368,80	\$ 48.217.947,96
	<b>Cajas de inspeccion</b>							
4,63	caja de inspección hmax = 1 m. 60cm x 60cm en mampostería (suministro e instalación) incluye tapa, marcos y contramarcos, excavación, mampostería, pañete, medias cañas, relleno con recebo e=0.2 base, base concreto)	UN	10301	\$ 304.895,00	33,00	\$ 10.061.535,00	\$ 288.814,68	\$ 530.650,56
	<b>RED GENERAL CONTRA INCENDIOS</b>							
4,137	gabientes contraincendios tipo 1, incluye tuberías de conexión	UN	14899	\$ 2.897.877,00	2,00	\$ 5.795.754,00	\$ 693.528,73	\$ 4.408.696,54
	<b>EXTERIORES</b>							
4,240	Suministro e instalación de lockers de 4 compartimientos de 1.8 * 0.63 * 0.30 mts	UN	15041	\$ 317.301,00	2,00	\$ 634.602,00	\$ 284.200,00	\$ 66.202,00
4,241	Suministro e Instalacion de sillas para graderías referencia CARIBE o similar.	UN	15055	\$ 73.474,00	278,00	\$ 20.425.772,00	\$ 46.400,00	\$ 7.526.572,00
<b>NP</b>	<b>NO PREVISTOS</b>							
NP-052	Suministro e instalación anclaje epoxico d=1/2" long 150 mm, con sikadur anchor fix4 o producto equivalente h=3-4 ml	UN	15153	\$ 11.245,00	674,00	\$ 7.579.130,00	\$ 11.189,46	\$ 37.433,96
NP-054	Suministro e instalación anclaje epoxico d=7/8" long 150 mm, con sikadur anchor fix4 o producto equivalente h=3-4 ml	UN	15156	\$ 21.701,00	132,00	\$ 2.864.532,00	\$ 19.459,68	\$ 295.854,24
NP-026	Desmonte estruc metal Cubierta para coliseos	KG	13789	\$ 5.557,00	6.538,44	\$ 36.334.111,00	\$ 5.557,37	

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

ITEM (1)	DESCRIPCIÓN (2)	UN (3)	CÓDIGO (4)	VR UNITARIO (5)	CANT (6)	V/TOTAL (7)	PRECIO DE REFERENCIA IDR 2012-2013 (8)	MAYOR VALOR PAGADO (9)=(5-8)*(6)
NP-028	Suministro e instalación caja de inspección Hmax=1,00 m 80x80 en mampostería, incluye marcos y contramarcos, excavación, mampostería, pañete, media cañas, relleno con recebo e=0,20 base, base concreto)	UN	14488	\$ 485.018,00	2,00	\$ 970.036,00	\$ 484.973,22	\$ 89,56
NP-030	Suministro e instalación de Rejilla Sifon ( 2")	UN	13226	\$ 8.802,00	21,00	\$ 184.842,00	\$ 6.256,43	\$ 53.456,97
NP-031	Suministro e instalación de Rejilla Sifon ( 3")	UN	13226	\$ 9.802,00	8,00	\$ 78.416,00	\$ 6.256,43	\$ 28.364,56
NP-059	Destroncado+pulida+brillante de piso	M2	15066	\$ 21.000,00	827,77	\$ 17.383.170,00	\$ 12.950,00	\$ 6.663.548,50
NP-005	Suministro e instalación Lavaplatos Esmaltado 60x40 lnc sobreponer	UN	477	\$ 145.291,00	3,00	\$ 435.873,00	\$ 93.048,01	\$ 156.728,97
NP-020	Pintura Exterior Gris Basalto (3 Manos)	M2	12801	\$ 22.006,20	312,08	\$ 6.867.695,00	\$ 18.005,25	\$ 1.248.616,48
NP-021	Suministro e instalación malla electrosoldada d=6.5mm@0.15 (area 6x2.35)	KG	11026	\$ 3.139,95	1.070,68	\$ 3.361.882,00	\$ 3.070,22	\$ 74.658,52
NP-032	Pintura esmalte tubería 2"	ML	13861	\$ 5.596,94	80,87	\$ 452.625,00	\$ 5.180,94	\$ 33.641,92
NP-096	Caneca Acero inoxidable M-121 (sumin e insta)	UN	10250	\$ 814.421,00	11,00	\$ 8.958.631,00	\$ 713.948,91	\$ 1.105.192,99
NP-099	Sum+instal. de transfer	UN	104867	\$ 16.157.685,00	1,00	\$ 16.157.685,00	\$ 14.417.685,00	\$ 1.740.000,00
NP-158	Salida para toma monofas.doble polo a tierra (red normal)	UN	14918	\$ 92.548,00	4,00	\$ 370.192,00	\$ 88.538,92	\$ 16.036,32
NP-159	Salida para toma bifasica+tubo	UN	14927	\$ 140.648,00	4,00	\$ 562.592,00	\$ 131.360,03	\$ 37.151,88
NP-160	Salida para toma trifasica+tubo	UN	14931	\$ 173.655,00	1,00	\$ 173.655,00	\$ 142.812,98	\$ 30.842,02
NP-161	Salida para pulsador+tubo	UN	14932	\$ 100.086,00	4,00	\$ 400.344,00	\$ 79.788,53	\$ 81.189,88
NP-162	Salida para flotador en tubo conduit PVC d=3/4"	UN	14938	\$ 74.697,00	3,00	\$ 224.091,00	\$ 67.102,25	\$ 22.784,25
<b>SUBTOTAL</b>								\$ 76.255.312,80
<b>AU (27,81%)</b>								\$ 21.206.602,49
<b>TOTAL</b>								\$ 97.461.915,29

Fuente: SECOP y carpetas contractuales

Como se observa los valores ofertados por el proponente superan el valor oficial establecido por el IDR para varias actividades ejecutadas y pagadas por la entidad, lo cual se constituye en un mayor valor pagado en la ejecución del contrato en una cuantía de \$97.461.915,29.

Es de anotar respecto del Cuadro No. 12, que dentro del cálculo efectuado por este ente de control para determinar el mayor valor, no se tuvo en cuenta el porcentaje de imprevistos, de los costos directos ya que estos fueron contabilizados en la primera parte de la observación fiscal.

Lo anterior que permite evidenciar la irregularidad observada al pagar un mayor en los ítems señalados en el cuadro anterior; éstas diferencias estarían en contra de los definidos en los numerales mencionados del pliego de condiciones definitivo No IDR-STOP-LP-011-2012.

Por lo anteriormente expuesto, se vulneró lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes: "...la entidad

*efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello...”.*

Igualmente, con la omisión posiblemente se contraviene lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

En consecuencia, se presenta daño fiscal en cuantía de \$164.792.529,29, con presunta incidencia disciplinaria, por el pago irregular de imprevistos sin los respectivos soportes y la fijación de precios unitarios contractuales sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones del contrato de obra 2100 de 2012.

### Valoración Respuesta Entidad

Analizando la respuesta dada por la entidad frente al tema del imprevisto la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia radicada con el No. 14.577 del 29 de mayo de 2003, expresó que cuando se presentan alteraciones por causas no imputables al contratista, independientemente de que las partes lo hayan pactado o no, para efectos de determinar si tal imprevisión es procedente, es necesario tener en cuenta de una parte, que la modificación de circunstancias y su incidencia en los costos del contrato deben estar demostradas, y de otra, que las reclamaciones respectivas deben haberse formulado por el contratista a la Administración durante la ejecución del contrato o, a más tardar, en el momento de su liquidación, ello aunado al hecho en que si los riesgos previsibles se estiman y cuantifican para poder ser reconocidos al contratista, resulta lógico que lo mismo suceda con los riesgos imprevisibles, los cuales deben ponerse en conocimiento de la administración, para que ella los evalúe, a fin de determinar que se traten de imprevisibles y se estime su cuantía que restablezca el equilibrio económico del contrato.

Sobre la Teoría de la Imprevisión ampliamente desarrollada por parte de la doctrina y la jurisprudencia, las cuales se enmarcan dentro de las causales que puedan llegar a constituir un rompimiento de la ecuación económica y financiera del contrato; se establece si bien es cierto son circunstancias ajenas a la voluntad de las partes, por lo que no forman parte del giro normal del objeto contratado, y que por lo mismo, se constituyen como un alea anormal dentro de la relación, también lo es que para que sea reconocido como imprevisto se deben analizar que se cumplan algunas características de la siguiente manera:

- Los hechos imprevisibles que afecten el Equilibrio Financiero Contractual deben acaecer durante la ejecución del contrato.
- Los hechos imprevisibles deben ser ajenos a la acción u omisión de las partes contratantes.

- Los hechos imprevisibles deben causar la onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Los hechos imprevisibles no pueden pertenecer al alea normal de la ejecución del contrato, es decir, no pueden pertenecer al giro ordinario de la previsión y diligencia de los contratistas.
- La fuente de los hechos en cuestión, no puede encontrarse en la negligencia de los actos precontractuales y durante la celebración del contrato por actuación de los contratantes.

Sin embargo, este ente de control establece que si bien es cierto en los contratos de obra se debe contemplar la posibilidad de un imprevisto, su pago o reconocimiento debe estar debidamente justificado y soportado independiente de las circunstancias de tiempo, modo o lugar.

Al respecto Jurisprudencialmente la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante sentencia radicada número 66001-23-31-000-1995- 03254-02(15963), C.P. Ramiro Saavedra Becerra, de mayo 21 de 2008, ha definió los componentes del AIU en el siguiente sentido:

*“(...) En consecuencia, habrá de liquidarse la indemnización correspondiente con fundamento en el porcentaje de la utilidad esperada por el actor, calculada con fundamento en el AIU propuesto para el contrato, que corresponde a i) los costos de administración o costos indirectos para la operación del contrato, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista (A); ii) los imprevistos, que es el porcentaje “destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presenten durante la ejecución del contrato (I) y iii) la utilidad o el beneficio económico que pretende percibir el contratista por la ejecución del contrato (U)”.*

De igual manera señaló que la administración de recursos públicos, obliga a justificar la destinación de todos y cada uno de los recursos que en ejecución de un contrato estatal se paguen o entreguen al contratista de conformidad con el numeral 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 que establece que *“Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia”*.

Así mismo, el Consejo de Estado indicó que *“el establecimiento de un porcentaje sobre el valor total del contrato, destinado a cubrir costos administrativos e imprevistos, debe estar debidamente justificado y puede ser objeto de auditoría y vigilancia por parte de los órganos de control”*. A su vez, el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 2474 de 2008, obliga a todas las entidades que en su contratación deban aplicar el Estatuto General de Contratación, a incluir en los estudios previos, *“el análisis que soporte el valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo”* y a que en el evento en que la contratación sea a precios unitarios, la entidad contratante deberá soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquéllos.

Esta Contraloría comparte las apreciaciones de la Contraloría General de la República emitidas mediante concepto 80112-EE11203 del 24 de febrero de 2012, en el sentido que en materia de contratación estatal se debe justificar y soportar ante la ciudadanía y ante los órganos de control el 100% de los recursos ejecutados sin excepción alguna, en tal sentido no es dable desde ningún punto de vista legal que aquel porcentaje de la contratación que corresponde al AIU y para el caso que nos ocupa el imprevisto (I) este exceptuado de justificación y soportes, toda vez que es una función de obligatorio cumplimiento, toda vez que se trata de administrar unos bienes públicos, que están sujetos a vigilancia y control.

De otra parte la Entidad señala respecto de los precios unitarios “...1. Es una condición que debe cumplir cada uno de los proponentes para no ser rechazado.//2. los precios base son los precios oficiales suministrados por la entidad. “PROPUESTA ECONÓMICA” de cada grupo de para la licitación.//3. una vez adjudicada la licitación los valores a pagar en desarrollo del contrato son los establecidos en la propuesta económica por la cantidad ejecutada de cada una de las actividades ejecutadas.//...Por lo tanto la observación administrativa y fiscal en cuantía de \$164.792.529,29, por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2100 de 2012, con relación a los precios oficiales del IDRD, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos, no constituye una obligación establecida en el contrato ni en el pliego de condiciones ni un detrimento al patrimonio del Instituto por cuanto que las condiciones pactadas son de obligatorio cumplimiento por ser ley entre las partes. Conforme al artículo 1602 del código civil...”.

Al respecto es importante nuevamente señalar que el numeral 1.5 del pliego de condiciones establece “...Los precios unitarios contenidos en los anexos económicos que determinan el presupuesto oficial para los diferentes procesos de licitación de la Subdirección Técnica de Parques, se han obtenido mediante consultas en manuales de la construcción como Inardatos, Construdata, precios IDU y cotizaciones del mercado, que se han referenciado mediante un código CIO determinado por el Software que maneja la Entidad y proyectados al primer trimestre de 2013...”.

De igual manera el numeral 3.3.2 Propuesta Económica menciona “... En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos...”.

Es importante mencionar que para el análisis efectuado por este ente de control en este aparte, se tuvieron en cuenta los precios de referencia de diciembre de 2012 en una primera etapa para analizar los precios pactados de acuerdo con la propuesta económica presentada por el oferente escogido y los precios de referencia de diciembre de 2013 para las actividades no previstas teniendo en cuenta que la ejecución del contrato se efectuó en esta vigencia.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia emanada por el Consejo de Estado en sentencia No. CE SIII 25642 de 2013, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, la cual establece “...**PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento**”

**administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar...//...Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes...”**

De igual manera menciona “**...PLIEGO DE CONDICIONES - Naturaleza jurídica / PLIEGO DE CONDICIONES - Ley del contrato.** Conviene estudiar la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones con el fin de identificar la susceptibilidad de interpretación de los mismos, y los criterios hermenéuticos que permiten solucionar los problemas de aplicación. Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular consultar sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, de 30 de noviembre de 2006, exp. 18059, de 3 de mayo de 1999, exp. 12344, de 28 de abril de 2005, exp. 12025, de 8 de junio de 2006, exp. 15005 y de 8 de junio de 2008, exp. 17783...//”

**//...PLIEGO DE CONDICIONES - Noción. Definición. Concepto / PLIEGO DE CONDICIONES - Etapa precontractual / PLIEGO DE CONDICIONES - Importancia / PLIEGO DE CONDICIONES - Fundamento / PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar.** En esa perspectiva, el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtir para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de

disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 3 de mayo de 1999, exp. 12344..//

**//...PLIEGO DE CONDICIONES - Sobre el se diseña, estructura y concreta el proceso contractual de la administración pública / PLIEGO DE CONDICIONES - Prevalece sobre el contrato..//...El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídico negociales del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alir E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366**

**FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 25 NUMERAL 2**

**ETAPA PRECONTRACTUAL - Potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado / ETAPA PRECONTRACTUAL - La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional / ETAPA CONTRACTUAL - Actos propios. Entidades públicas. Venire contra factum proprium / MARCO GENERAL DE CONTRATACION PUBLICA - Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007**

*La potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado. En la etapa precontractual es evidente que el deber de planeación y la sujeción al contenido del pliego de condiciones hace nugatoria toda posibilidad de discrecionalidad por parte de la administración, en los términos del artículo 36 del C.C.A., ya que toda decisión general o particular requerirá de una motivación ajustada a los actos administrativos precontractuales, entre ellos al pliego de condiciones. En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios (venire contra factum proprium)....”.*

De lo anterior se concluye que el pliego es la ley del contrato y que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, prevalece el primero, el cual contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.

Así las cosas, es claro para este ente de control que la Entidad no acató lo contenido en los pliegos de condiciones referente a los precios unitarios, ya que varios de ellos superan el tope establecido por la Entidad, como se mencionó claramente en el numeral 3.2.5 del informe preliminar y generando el pago de un mayor valor. Así mismo, la entidad en su respuesta no aporta elementos adicionales de juicio que desvirtúen la observación formulada.

Adicionalmente es claro que la entidad no tiene la autonomía o discrecionalidad de acatar o no las obligaciones establecidas en el pliego de condiciones, ya que el mismo es ley para las partes, como lo establece la misma sentencia anteriormente mencionada cuando dice “...**La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional...//...En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios...**”

De acuerdo a lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por el IDRD, en razón a que no se aclaran los hechos relacionados con el mayor valor pagado en



los precios unitarios del contrato de obra 2100 de 2012, con relación a los precios oficiales de referencia del IDR, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los respectivos pliegos, situación que genera una merma al patrimonio público en cuantía de \$97.461.915,29; así como tampoco se desvirtuó lo observado frente al pago de imprevistos sin los respectivos documentos soportes que evidencien su ejecución, en cuantía de \$67.330.614, por lo tanto no se acepta la respuesta y se configura un **hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$164.792.529,29 y presunta incidencia disciplinara.**

3.2.6 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$43.591.993,65, y presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes, por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2328 de 2013, con relación a los precios oficiales del IDR sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones y por fallas encontradas en las obras.

#### Contrato de obra 2328 del 23 de diciembre de 2013

Licitación Pública	IDRD-STC-LP-015-2013
Estado del contrato	Liquidado
Objeto	Realizar a precios unitarios fijos, sin formula de ajuste, la recuperación y mantenimiento de las superficies, pisos duros de los parques de escala Zonales, Metropolitanos y Regional debidamente certificados y georeferenciados por el IDR y el DADEP y que componen el Sistema Distrital de Parques.
Valor ejecutado	\$1.900.000.000
Valor inicial	\$1.900.000.000
Adición	\$---
Contratista	Consortio Metropolitano
Representante Legal	Carlos Fernando Córdoba Avilés
Plazo	Siete (7) meses
Supervisor	José Ismael Ramírez Clavijo
Fecha de inicio	23 de enero de 2014
Fecha de terminación	22 de agosto de 2014
Interventor	Medina & Rivera Ingenieros Asociados SAS

El contrato se suscribió con el fin de realizar la recuperación de las zonas duras como andenes, andenes cuneta, senderos peatonales, pistas de trote, pista de bicross, entre otros, en diferentes parques del sistema y que son administrados por el IDR.

Este contrato incluye la intervención de 35 parques metropolitanos y zonales, de manera simultánea, en varias localidades de la ciudad, como se muestra en el cuadro siguiente:

#### CUADRO No. 13 PARQUES INTERVENIDOS CONTRATO DE OBRA No 2328 DE 2013

Cifras en \$

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

No.	NOMBRE PARQUE	CÓDIGO	LOCALIDAD	VALOR	OBRA
1	Parque Metropolitano Simón Bolívar	10-089	Engativá	85.929.678,00	Recuperación pista de trote en polvo de ladrillo
2	Parque Bosque San Carlos	18-028	Rafael Uribe Uribe	89.967.659,00	Recuperación cancha de baloncesto
3	Parque San Cayetano	05-236	Usme	47.004.700,00	Recuperación superficie cancha de baloncesto
4	Parque Moralba	04-013	San Cristobal	67.877.098,00	Recuperación cancha de baloncesto
5	Parque Gaitán Cortes	04-103	San Cristobal	31.062.607,00	Renivelación cancha de microfútbol
6	Parque Villa de los Alpes	04-075	San Cristobal	11.901.159,00	Recuperación sendero peatonal en adoquín de arcilla
7	Parque 1 de Mayo	04-196	San Cristobal	64.204.785,00	Recuperación pista de bicross
8	Parque San Cristobal	04-127	San Cristobal	120.961.284,00	Renivelación canchas de microfútbol
9	Parque La Igualdad	08-212	Kennedy	15.325.869,00	Recuperación pista de trote en carbonilla
10	Parque Timiza	08-219	Kennedy	16.536.566,00	Recuperación sendero peatonal en adoquín de arcilla
11	Parque Patio Bonito	08-034	Kennedy	2.839.607,00	Recuperación área de ingreso al parque
12	Parque Dindalito	08-144	Kennedy	36.634.305,00	Renivelación cancha de microfútbol
13	Parque Cayetano Cañizares	08-241	Kennedy	52.855.009,00	Renivelación cancha de microfútbol
14	Parque La Fragua	15-040	Antonio Nariño	100.943.098,00	Renivelación cancha de microfútbol
15	Parque Nuevo Muzu	06-017	Tunjuelito	86.357.894,00	Renivelación cancha de microfútbol
16	Parque Metropolitano El Tunal	06-063	Tunjuelito	407.836.311,00	Recuperación cicloruta
17	Parque Molinos II	18-162	Rafael Uribe Uribe	11.850.265,00	Recuperación sendero peatonal en adoquín de arcilla
18	Parque Recreodeportivo El Salitre	12-091	Barrios Unidos	33.854.110,00	Recuperación senderos peatonales en concreto
19	Parque Santa Isabel	14-009	Mártires	122.241.001,00	Renivelación cancha de microfútbol
20	Parque Ciudad Montes	16-112	Puente Aranda	17.767.164,00	Recuperación pista de trote en carbonilla
21	Parque La Alquería	16-024	Puente Aranda	88.636.088,00	Recuperación cancha de microfútbol
22	Parque Servitá	01-023	Usaquén	21.827.639,00	Recuperación pista de trote en carbonilla
23	Parque La Joya	19-349	Ciudad Bolívar	31.863.666,00	Renivelación cancha de microfútbol
24	Parque La Estancia	19-231	Ciudad Bolívar	40.893.380,00	Recuperación cicloruta y área para juegos infantiles
25	Parque Clarendia	07-163	Bosa	37.845.555,00	Renivelación cancha de baloncesto
26	Parque Los Naranjos	07-035	Bosa	4.656.196,00	Demarcación canchas varias
27	Parque La Palestina	07-165	Bosa	8.084.645,00	Renivelación cancha de voleybol
28	Parque Candelaria La Nueva	19-189	Ciudad Bolívar	116.669.341,00	Recuperación cancha de microfútbol
29	Parque Meissen	19-230	Ciudad Bolívar	43.939.383,00	Renivelación cancha de microfútbol
30	Parque Atahualpa	09-104	Fontibón	16.756.700,00	Recuperación pista de trote en carbonilla
31	Parque Carmen de la Laguna	09-120	Fontibón	1.755.590,00	Demarcación cancha de microfútbol
32	Parque San Andrés	10-234	Engativá	11.577.276,00	Recuperación pista de trote en carbonilla
33	Parque Sauzalito	09-111	Fontibón	885.030,00	Recuperación foso de arena para niños
34	Parque de los Hippies	02-019	Chapinero	397.190,00	Recuperación sector deteriorado en adoquín de arcilla
35	Parque Unidad Deportiva El Salitre	10-089	Engativá	50.262.152,00	Recuperación áreas de ingreso en asfalto

Fuente: contrato de obra 2328 de 2013.- Carpetas contractuales

## FALLAS DE ESTABILIDAD DE OBRA

Con base en este listado y teniendo en cuenta el acta de recibo final, se realizaron visitas el 10 de noviembre a los once (11) frentes más representativos y mediante

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

los cuales se ejecutó el 71,14% del presupuesto total del contrato, encontrando en cada uno de los mismos y de acuerdo con las intervenciones realizadas la siguiente situación:

<b>PARQUE NUEVO MUZU</b>	
	
Vista general cancha	Anden costado occidental
	
Fisuras del asfalto longitudinales	Fisuras del asfalto longitudinales, costado sur

**PARQUE SAN CARLOS**



Vista general



Cuneta costado occidental



Fisura en asfalto costado norte



Fisura en asfalto costado nor oriental

**PARQUE SANTA ISABEL**

	
<p>Vista general cancha</p>	<p>Renivelación cancha de microfútbol</p>
	
<p>Fisuras costado sur</p>	<p>Fisuras costado norte</p>

El Instituto Distrital para la Recreación y Deporte en la vigencia 2013, dio inicio al proceso de contratación No. IDR-D-STP-LP-015-2013, el cual tenía por objeto *“Realizar a precios unitarios fijos, sin formula de ajuste, la recuperación y mantenimiento de las superficies, pisos duros de los parques de escala Zonales, Metropolitanos y Regional*

debidamente certificados y georeferenciados por el IDRD y el DADEP y que componen el Sistema Distrital de Parques.” y mediante el cual se escogió al proponente Consorcio Metropolitano quien tuvo por representante legal a Carlos Fernando Córdoba Avilés.

Dentro del proceso de selección mencionado se formularon los pliegos de condiciones definitivos, los cuales en el numeral 1,6 Presupuesto oficial y fuente de financiación establecen “...NOTA 2: El imprevisto es toda situación extraordinaria, ajena a las partes imprevisible y posterior a la celebración del contrato, que altera el equilibrio económico y que imposibilita la ejecución del mismo. Para el presente proceso de contratación el imprevisto está incluido en el presupuesto oficial inicial del valor del contrato.

*El contratista deberá acreditar la materialización del imprevisto, situación que será objeto de análisis y aprobación por parte del interventor del contrato.*

*Los efectos económicos derivados de loa anterior serán cancelados al contratista con cargo a lo establecido en el presupuesto para imprevistos de la siguiente manera:*

1. Justificación
2. Definición de las actividades a desarrollar
3. Determinación del valor de las actividades a desarrollar a partir de precios contractuales, estudio de mercado, precios CIO.
4. Concepto y aprobación por parte del interventor.
5. El imprevisto no se cancelará de manera anticipada, su pago se realizará de manera mensual, en el acta parcial de obra siguiente al acaecimiento del mismo...”.

Dentro del mismo texto y en el numeral 7,5 se establece: “...**Forma de Pago.** El valor del presente contrato se pagara así: **a) El noventa y cinco (95%)** por ciento en actas mensuales de servicios prestados, previa certificación de cumplimiento expedida por el interventor y presentación de las facturas de cobro correctamente elaboradas. **b) El cinco (5%)** por ciento restante previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del IDRD. Para efectos de los desembolsos de los que trata la presenta cláusula, el contratista deberá acreditar el pago de los aportes parafiscales y su afiliación obligatoria y pago actualizado al sistema de seguridad social, salud y pensiones, conforme al artículo 182 de la ley 100 de 1993, a ley 789 de 2002, el decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la leyes 797 y 828 de 2003 y el decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en la misma...”.

En la revisión realizada al proceso de contratación incluyendo el contrato se observa que se estableció un porcentaje de AIU por parte del contratista seleccionado igual a 31,56%, el cual fue definido de manera previa por el IDRD y discriminado de la siguiente manera: A=24,06%, I=2,5% y U=3,0%. Así las cosas y teniendo en cuenta que el valor ejecutado del contrato fue de \$1.900.000.000, se deduce que por el porcentaje correspondiente al ítem de imprevistos del costo indirecto se pagó la suma de \$36.662.550, la cual de acuerdo con el numeral 7,5 de los pliegos de condiciones fue pagada de manera mensual de acuerdo con las actas de recibo parcial, pero desconociendo que para el pago de esta suma se debía tener en cuenta la condición del numeral 1,6, arriba descrito.

Ni en los estudios previos, ni en el análisis del sector contenido en los pliegos de condiciones del IDR, como tampoco en la etapa de evaluación, se tuvo en cuenta que fuera evaluado y revisado el componente económico del AIU, de manera que se garantizara la conveniencia del mismo, de acuerdo con las condiciones del mercado, permitiendo identificar las irregularidades o errores que este hubiera podido contener para la ejecución de las obras; así como soportar durante la ejecución y desarrollo del contrato, el debido control y vigilancia del flujo de inversión total incluyendo los costos indirectos del mismo por la Interventoría de manera que se cargara y soportara el cargo de los Imprevistos ocasionados en cada contrato de obra, transgrediéndose así por parte del IDR los principios de planeación<sup>9</sup>, responsabilidad<sup>10</sup> y economía<sup>11</sup> de la inversión pública, generando un mayor valor pagado por concepto de imprevistos no soportados y pagados por valor de \$36.662.550.

De la misma forma los pliegos de condiciones en el numeral 4,2 Propuesta económica, establecen: “...La propuesta económica, debe presentarse en medio escrito y magnético con los valores expresados en Moneda Legal Colombiana sin centavos. El oferente deberá ajustar al peso los precios ofertados, en caso contrario, el IDR aproximará los precios, así: cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a cinco lo aproximará por exceso al peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a cinco lo aproximará por defecto al peso. En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos. De igual manera, el valor total de la oferta, deberá ser menor o igual al 100% del presupuesto oficial o la sumatoria de precios unitarios oficiales, según sea el caso, y mayor o igual al 90% del mismo...”

Por lo anterior, se procedió a revisar la propuesta económica presentada por el oferente escogido y comparar los precios ofertados contra los precios de referencia a diciembre del año de suscripción del contrato, y los cuales fueron la base para definir el monto del presupuesto oficial para la contratación.

9 Con relación al principio de planeación la Procuraduría General de la Nación, se ha referido en los siguientes términos: “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su *viabilidad técnica y económica* (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”. Subrayado fuera de texto.

10 Principio de responsabilidad: enfatiza la búsqueda del cumplimiento de los fines de la contratación, la necesidad de estudios previos, la responsabilidad de los contratantes y contratistas. (Ver artículo 26 de la Ley 80 de 1993).

11 Economía: Propende por procedimientos ágiles y responsables en el proceso de selección y adjudicación de un contrato. Con fundamento en lo anterior, se debe precisar que el interés que se persigue con la contratación estatal, no es el del lucro de la entidad estatal, ni mucho menos el del lucro de particulares, sino el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, tal como lo precisa la misma ley 80 de 1993, en su artículo 3° al indicar con claridad los fines de la contratación estatal en Colombia.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

En dicha revisión se encontraron valores propuestos, que superan el valor de referencia establecido y que incumplen la condición establecida en los pliegos de condiciones definitivas, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 14**  
**MAYORES VALORES PAGADOS CONTRATO DE OBRA 2328 DE 2013**

Cifras en \$

ITEM (1)	DESCRIPCIÓN (2)	UN (3)	CÓDIGO (4)	VR UNITARIO (5)	CANT (6)	V/TOTAL (7)	PRECIO DE REFERENCIA IDR D 2012-2013 (8)	MAYOR VALOR PAGADO (9)=(5-8)*(6)
<b>2 DEMOLICIONES</b>								
2,3	Demolicion carpeta asfáltica (incluye cargue y retiro de material) e=10 cm promedio	m2	10806	\$ 13.686,00	5.171,42	\$ 70.776.054,00	\$ 13.320,87	\$ 1.888.240,58
<b>9 PISOS</b>								
9,5	Adoquín arcilla h=0.06m Tipo Tolete para pendientes menores al 5% con Estructura Sub-base B=400 e=0,15 + Base B=600 e=0,15 + Adoquín sobre arena con dilatación de Confinamiento cada 20m2 (Tabla 5-1 Tipo 2 Suelos Medios) Incluye Excavación, Compactación	m2	12007	\$ 86.487,00	23,97	\$ 2.073.093,00	\$ 86.183,34	\$ 7.278,73
9,11	Cancha Nueva en Pavimento Flexible con Estructura Base B=600 e=0,25 + Rodadura Asfáltica 1350 e=0.05 (Tabla 5-4 Tipo C Suelos Duros) Incluye Excavación, Compactación fondo de la excavación, Geotextil GT-2400 W315, incluye demarcación.	m2	12022	\$ 89.198,00	462,55	\$ 41.258.535,00	\$ 88.874,70	\$ 149.542,42
9,13	Retiro de adoquín existente desmonte y retiro	m2	10433	\$ 7.222,00	299,31	\$ 2.161.617,00	\$ 7.221,81	\$ 56,87
9,15	Suministro e instalación adoquín de arcilla e= 6 cm sobre arena	m2	10434	\$ 44.836,00	231,74	\$ 10.390.295,00	\$ 44.835,95	\$ 11,59
<b>10 HIDRÁULICAS Y CÁRCAMOS</b>								
10,3	Suministro e instalación tubería sanitaria PVC de 4" incluye excavación y relleno en rebebo	ml	11702	\$ 45.165,00	293,20	\$ 13.242.378,00	\$ 45.164,69	\$ 90,89
10,6	Caja de inspección 0,60X0,60X1,00 ml incluye excavación, cargue y retiro del material, marco y tapa. Especificación IDR D.	un	14486	\$ 369.257,00	24,00	\$ 8.862.168,00	\$ 369.226,66	\$ 728,16
<b>13 ESTRUCTURAS DEPORTIVAS.</b>								
13,4	Instalación estructuras de baloncesto.	yg	10810	\$ 1.216.360,00	3,50	\$ 4.257.260,00	\$ 1.215.053,02	\$ 4.574,43
13,9	Retiro y reinstalación banca en concreto incluye demolición bases y retiro	un	10803	\$ 116.925,00	19,00	\$ 2.221.575,00	\$ 116.470,13	\$ 8.642,53
<b>14 OTROS</b>								
<b>15 NO PREVISTOS</b>								
NP-1	Piso en polvo de ladrillo	m3	760	\$ 250.195,00	60,00	\$ 15.011.700,00	\$ 231.963,02	\$ 1.093.918,80
NP-3	Limpieza de carcamo, retiro de residuos, reparacion caja de soporte, retiro y reinstalacion de rejillas	ml	13509	\$ 26.200,00	195,00	\$ 5.109.000,00	\$ 18.733,80	\$ 1.455.909,00
NP-8	Desmonte reinstalacion modulo juego infantil tipo M3	und	13575	\$ 1.524.879,20	2,00	\$ 3.049.758,00	\$ 1.102.537,05	\$ 844.684,30
<b>SUBTOTAL</b>								\$ 5.453.678,30
<b>AU (27,06%)</b>								\$ 1.475.765,35
<b>TOTAL</b>								\$ 6.929.443,65

Fuente: SECOP y carpetas contractuales

Como se deduce del cuadro, los valores propuestos dentro de la oferta económica ganadora, así como los precios no previstos pactados durante la ejecución del contrato, superan el valor oficial establecido por el IDR D para las vicencias analizadas, por lo que se puede afirmar que varias de las actividades ejecutadas en



el desarrollo del contrato y que fueron pagadas con base en este precio por la Entidad, tienen un mayor costo el cual asciende a la suma de \$6.929.443,65.

Es de anotar respecto del Cuadro No. 14, que dentro del cálculo efectuado por este ente de control para determinar el mayor valor, no se tuvo en cuenta el porcentaje de imprevistos, de los costos directos ya que estos fueron contabilizados en la primera parte de la observación fiscal.

Lo anterior que permite evidenciar la irregularidad observada al pagar un mayor en los ítems señalados en el cuadro anterior; éstas diferencias estarían en contra de lo definido en los numerales mencionados del pliego de condiciones definitivo No IDR-STD-LP-015-2013.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo arriba expuesto, se presenta vulneración del artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes: “...la entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello...”

Igualmente, con la conducta omisiva, posiblemente se contraviene lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Esta situación presupone el pago de una cuantía que asciende a \$43.591.993,65, por el pago irregular de Imprevistos que hacen parte de los costos indirectos sin los debidos soportes y por el pago de un mayor valor de los ítems o actividades mostrados por encima de los precios oficiales o de referencia establecidos por la entidad contratante.

Conforme a lo anterior, se presenta daño fiscal en cuantía de \$43.591.993,65, con presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y la fijación de precios unitarios contractuales sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones del contrato de obra 2328 de 2013.

De otra parte en las visitas efectuadas a los frentes de obra, se encontró que específicamente para los parques Nuevo Muzú, San Carlos y Santa Isabel, se presentan agrietamientos de las carpetas asfálticas las cuales hasta el momento no han sido reparadas por el contratista, estando dentro de su obligación contractual, teniendo en cuenta la póliza de estabilidad suscrita por el mismo.

Lo anterior contraviene lo señalado en los literales a), b) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, por lo que se constituye en una observación administrativa.

### Valoración Respuesta Entidad

En respuesta a la observación la Entidad señala “...1. Es una condición que debe cumplir cada uno de los proponentes para no ser rechazado.//2. los precios base son los precios oficiales suministrados por la entidad. “PROPUESTA ECONÓMICA” de cada grupo de para la licitación.//3. una vez adjudicada la licitación los valores a pagar en desarrollo del contrato son los establecidos en la propuesta económica por la cantidad ejecutada de cada una de las actividades ejecutadas...//...Por lo tanto la observación administrativa y fiscal en cuantía de \$6.929.443,65, por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2328 de 2013, con relación a los precios oficiales del IDR, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos, no constituye una obligación establecida en el contrato ni en el pliego de condiciones ni un detrimento al patrimonio del Instituto por cuanto que las condiciones pactadas son de obligatorio cumplimiento por ser ley entre las partes. Conforme al artículo 1602 del código civil...”.

Al respecto es importante nuevamente señalar que el numeral 1.6 del pliego de condiciones establece “...Los precios unitarios contenidos en los anexos económicos que determinan el presupuesto oficial para los diferentes procesos de licitación de la Subdirección Técnica de Parques , se han obtenido mediante consultas en manuales de la construcción como Inardatos, Construdata, precios IDU y cotizaciones del mercado, que se han referenciado mediante un código CIO determinado por el Software que maneja la Entidad y proyectados al primer trimestre de 2013...”.

De igual manera el numeral 4.2 Propuesta Económica menciona “... En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos...”.

Es importante mencionar que para el análisis efectuado por este ente de control en este aparte, se tuvieron en cuenta los precios de referencia de diciembre de 2013 en una primera etapa para analizar los precios pactados de acuerdo con la propuesta económica presentada por el oferente escogido y los precios de referencia de diciembre de 2014 para las actividades no previstas teniendo en cuenta que la ejecución del contrato se efectuó en esta vigencia.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia emanada por el Consejo de Estado en sentencia No. CE SIII 25642 de 2013, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, la cual establece “...**PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar...//...Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos**

obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes...”.

De igual manera menciona “...**PLIEGO DE CONDICIONES - Naturaleza jurídica / PLIEGO DE CONDICIONES - Ley del contrato.** Conviene estudiar la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones con el fin de identificar la susceptibilidad de interpretación de los mismos, y los criterios hermenéuticos que permiten solucionar los problemas de aplicación. Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular consultar sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, de 30 de noviembre de 2006, exp. 18059, de 3 de mayo de 1999, exp. 12344, de 28 de abril de 2005, exp. 12025, de 8 de junio de 2006, exp. 15005 y de 8 de junio de 2008, exp. 17783...//

//...**PLIEGO DE CONDICIONES - Noción. Definición. Concepto / PLIEGO DE CONDICIONES - Etapa precontractual / PLIEGO DE CONDICIONES - Importancia / PLIEGO DE CONDICIONES - Fundamento / PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar.** En esa perspectiva, el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtir para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 3 de mayo de 1999, exp. 12344...//

//...**PLIEGO DE CONDICIONES - Sobre el se diseña, estructura y concreta el proceso contractual de la administración pública / PLIEGO DE CONDICIONES - Prevalece**

**sobre el contrato...//...El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídico negociales del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alíer E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366**

**FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 25 NUMERAL 2**

**ETAPA PRECONTRACTUAL - Potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado / ETAPA PRECONTRACTUAL - La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional / ETAPA CONTRACTUAL - Actos propios. Entidades públicas. Venire contra factum proprium / MARCO GENERAL DE CONTRATACION PUBLICA - Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007**

*La potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado. En la etapa precontractual es evidente que el deber de planeación y la sujeción al contenido del*

*pliego de condiciones hace nugatoria toda posibilidad de discrecionalidad por parte de la administración, en los términos del artículo 36 del C.C.A., ya que toda decisión general o particular requerirá de una motivación ajustada a los actos administrativos precontractuales, entre ellos al pliego de condiciones. En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios (venire contra factum proprium)....”*

De lo anterior se concluye que el pliego es la ley del contrato y que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, prevalece el primero, el cual contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.

Así las cosas, es claro para este ente de control que la Entidad no acató lo contenido en los pliegos de condiciones referente a los precios unitarios, ya que varios de ellos superan el tope establecido por la Entidad, como se mencionó claramente en el numeral 3.2.6 del informe preliminar y generando el pago de un mayor valor. Así mismo, la entidad en su respuesta no aporta elementos adicionales de juicio que desvirtúen la observación formulada.

Adicionalmente es claro que la entidad no tiene la autonomía o discrecionalidad de acatar o no las obligaciones establecidas en el pliego de condiciones, ya que el mismo es ley para las partes, como lo establece la misma sentencia anteriormente mencionada cuando dice “...**La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional...**//...En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios...”

Respecto de las fallas encontradas en las obras, la entidad manifiesta lo siguiente “...En respuesta a los parques mencionados Código 06-017 Nuevo Muzu, parque Código 18-028 Bosque de San Carlos y Código 14-009 Santa Isabel el IDRD se permite informarle que se realizó visita a los parques mencionados y a su vez se notificó tanto al Contratista CONSORCIO METROPOLITANO y a la interventoría MEDINA Y RIVERA INGENIEROS ASOCIADOS S.A.S. al día 11 de Noviembre de 2015 mediante radicados 20156100145071, y 20156100145081 a la espera de respuesta por parte del contratista para realizar las reparaciones correspondientes. En caso de no obtener ninguna respuesta se notificará a la aseguradora para continuar con el proceso...”

Así las cosas, esta observación se mantiene por cuanto la obligación del mantenimiento para los parques mencionados era en ese momento y sigue siendo

responsabilidad del IDRD, entidad que debe tomar las medidas correctivas que mitiguen los riesgos a que se expone la comunidad ante el deterioro de las obras y por lo cual se debe incluir las acciones correspondientes en el respectivo plan de mejoramiento que suscriba el IDRD para el presente informe de auditoría.

De otra parte la se observa que la entidad no se manifiesta respecto de la observación por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes, por una cuantía de \$36.662.550, lo cual va en contravía de lo establecido en el numeral 1.6 Presupuesto oficial y fuente de financiación establecen “...NOTA 2: *El imprevisto es toda situación extraordinaria, ajena a las partes imprevisible y posterior a la celebración del contrato, que altera el equilibrio económico y que imposibilita la ejecución del mismo. Para el presente proceso de contratación el imprevisto está incluido en el presupuesto oficial inicial del valor del contrato.*”

*El contratista deberá acreditar la materialización del imprevisto, situación que será objeto de análisis y aprobación por parte del interventor del contrato.*

*Los efectos económicos derivados de loa anterior serán cancelados al contratista con cargo a lo establecido en el presupuesto para imprevistos de la siguiente manera:*

- 1. Justificación*
- 2. Definición de las actividades a desarrollar*
- 3. Determinación del valor de las actividades a desarrollar a partir de precios contractuales, estudio de mercado, precios CIO.*
- 4. Concepto y aprobación por parte del interventor.*
- 5. El imprevisto no se cancelará de manera anticipada, su pago se realizará de manera mensual, en el acta parcial de obra siguiente al acaecimiento del mismo...”.*

Y como se dijo anteriormente el pliego es la ley del contrato y que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, prevalece el primero, el cual contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. Por lo que se entiende aceptada por parte del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte – IDRD.

Frente al tema del imprevisto la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia radicada con el No. 14.577 del 29 de mayo de 2003, expresó que cuando se presentan alteraciones por causas no imputables al contratista, independientemente de que las partes lo hayan pactado o no, para efectos de determinar si tal imprevisión es procedente, es necesario tener en cuenta de una parte, que la modificación de circunstancias y su incidencia en los costos del contrato deben estar demostradas, y de otra, que las reclamaciones respectivas deben haberse formulado por el contratista a la Administración durante la ejecución del contrato o, a más tardar, en el momento de su liquidación, ello aunado al hecho en que si los riesgos previsibles se estiman y cuantifican para poder ser reconocidos al contratista, resulta lógico que lo mismo suceda con los riesgos imprevisibles, los cuales deben ponerse en conocimiento de la administración, para que ella los

evalúe, a fin de determinar que se traten de imprevisibles, y se estime su cuantía que restablezca el equilibrio económico del contrato.

Sobre la Teoría de la Imprevisión ampliamente desarrollada por parte de la doctrina y la jurisprudencia, las cuales se enmarcan dentro de las causales que puedan llegar a constituir un rompimiento de la ecuación económica y financiera del contrato; se establece si bien es cierto son circunstancias ajenas a la voluntad de las partes, por lo que no forman parte del giro normal del objeto contratado, y que por lo mismo, se constituyen como un alea anormal dentro de la relación, también lo es que para que sea reconocido como imprevisto se deben analizar que se cumplan algunas características de la siguiente manera:

- Los hechos imprevisibles que afecten el Equilibrio Financiero Contractual deben acaecer durante la ejecución del contrato.
- Los hechos imprevisibles deben ser ajenos a la acción u omisión de las partes contratantes.
- Los hechos imprevisibles deben causar la onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Los hechos imprevisibles no pueden pertenecer al alea normal de la ejecución del contrato, es decir, no pueden pertenecer al giro ordinario de la previsión y diligencia de los contratistas.
- La fuente de los hechos en cuestión, no puede encontrarse en la negligencia de los actos precontractuales y durante la celebración del contrato por actuación de los contratantes.

Ello implica que deben estar debidamente sustentados y soportados para efectos de ser reconocidos y pagados por la entidad contratante.

De acuerdo a lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por el IDRD, en razón a que no se aclaran los hechos relacionados con el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2328 de 2013, con relación a los precios oficiales de referencia del IDRD, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los respectivos pliegos, situación que genera una merma al patrimonio público en cuantía de \$6.929.443,65, igualmente tampoco se desvirtuó lo observado frente al pago de imprevistos sin los respectivos documentos soportes que evidencien su ejecución, en cuantía de \$36.662.550, así como tampoco se aceptaron las explicaciones frente fallas observadas en las obras referidas, por lo tanto no se acepta la respuesta y se configura un **hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$43.591.993,65 y presunta incidencia disciplinara.**

3.2.7 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$85.736.555 y presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes del contrato de obra 2361 de 2013 y por el no recibo de las obras de acuerdo con la resolución 420 de 2008.

**Contrato de obra 2361 del 27 de diciembre de 2013**

Licitación Pública	IDRD-STC-LP-018-2013
Estado del contrato	Terminado
Objeto	Realizar mediante el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste el mantenimiento de la infraestructura física de los parques catalogados como zonales, metropolitanos y regional, que conforman el Sistema Distrital de Parques.
Valor ejecutado	\$---
Valor inicial	\$3.400.000.000
Adición	\$1.000.000.000
Contratista	Consortio Obras Dos
Representante Legal	Camilo Adolfo Obando Espitia
Plazo	Siete (7) meses
Supervisor	Luis Enrique Guzmán Condia
Fecha de inicio	4 de febrero de 2014
Fecha de terminación	18 de diciembre de 2014
Interventor	Civile Ltda.

El contrato se suscribe para el mantenimiento de los parques que conforman el sistema distrital de parques de carácter metropolitano, zonal y regional, los cuales se encuentran en administración por parte del IDRD.

Dentro del contrato se incluyen 58 frentes de intervención, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 15  
PARQUES INTERVENIDOS CONTRATO DE OBRA No 2361 DE 2013**

No.	NOMBRE PARQUE
1	Parque Servitá
2	Parque Altablanca
3	Parque Nacional
4	Parque Villa de los Alpes
5	Velódromo 1 de Mayo
6	Parque La Andrea
7	Parque Virrey Sur
8	Parque Metropolitano El Tunal
9	Parque Timiza
10	Parque La Amistad
11	Parque Sauzalito
12	Parque La Serena
13	Parque San Andrés
14	Parque Unidad Deportiva El Salitre
15	Parque La Florida
16	Parque Casablanca
17	Parque La Gaitana
18	Parque Tibabuyes
19	Parque Los Alcázares
20	Parque Gimnasio del Norte
21	Parque Recreodeportivo El Salitre
22	Parque Los Novios
23	Parque Metropolitano Simón Bolívar
24	Estadio El Campín
25	Parque Eduardo Santos
26	Parque El Renacimiento
27	Parque La Fragua
28	Parque La Alquería
29	Parque El Jazmín
30	Parque Bosques de San Carlos



No.	NOMBRE PARQUE
31	Parque Diana Turbay
32	Parque Pijaos
33	Parque Molinos
34	Parque Quiroga
35	Gaitán Cortes
36	Parque Ciudad Montes
37	CEAD - Escuela Aplicada a la Administración del Deporte
38	Parque La Estancia
39	Parque Casablanca
40	Parque Las Cruces
41	Parque Patio Bonito
42	Parque Tabora
43	Parque La Palestina
44	Parque Techo
45	Parque Moralba
46	Parque Gaitán Cortes
47	Parque La Aurora
48	Parque San Cayetano
49	Parque Tingua Tibanica
50	Parque Cayetano Cañizares
51	Parque Zona Franca
52	Parque San Jose de Maryland
53	Parque Clarendia
54	Parque Los Naranjos
55	Parque Valles de Cafam
56	Parque Castilla
57	Parque Carmen de la Laguna
58	Parque de la Independencia

Fuente: contrato de obra 2361 de 2013.- Carpetas contractuales

Nota: No se cuenta con toda la información, ya que no se ha suscrito acta de recibo de obra.

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte, en la vigencia 2013 dio inicio al proceso de contratación No. IDRD-STP-LP-018-2013, el cual tenía por objeto “Realizar mediante el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste el mantenimiento de la infraestructura física de los parques catalogados como zonales, metropolitanos y regional, que conforman el Sistema Distrital de Parques.” y mediante el cual se escogió al proponente Consorcio Obras Dos quien tuvo por representante legal a Camilo Adolfo Obando Espitia.

Dentro del proceso de selección mencionado se formularon los pliegos de condiciones definitivos, los cuales en el numeral 1,6 Presupuesto oficial y fuente de financiación establecen “...**NOTA 2:** El imprevisto es toda situación extraordinaria, ajena a las partes imprevisible y posterior a la celebración del contrato, que altera el equilibrio económico y que imposibilita la ejecución del mismo. Para el presente proceso de contratación el imprevisto está incluido en el presupuesto oficial inicial del valor del contrato. El Contratista deberá acreditar la materialización del imprevisto, situación que será objeto de análisis y aprobación por parte del interventor del contrato.

Los efectos económicos derivados de lo anterior serán cancelados al contratista con cargo a lo establecido en el presupuesto para imprevistos de la siguiente manera:

1. Justificación.
2. Definición de las actividades a desarrollar.
3. Determinación del valor de las actividades a desarrollar a partir de precios contractuales, estudio de mercado, precios CIO.
4. Concepto y aprobación por parte del Interventor.
5. El imprevisto no se cancelará de manera anticipada, su pago se realizará de manera mensual, en el acta parcial de obra siguiente al acaecimiento del mismo...”

Dentro del mismo texto y en el numeral 7,5 se establece de igual manera: “...**Forma de Pago.** El valor del presente contrato se pagara así: **a) El noventa y cinco (95%)** por ciento en actas mensuales de servicios prestados, previa certificación de cumplimiento expedida por el interventor y presentación de las facturas de cobro correctamente elaboradas. **b) El cinco (5%)** por ciento restante previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del IDRD. Para efectos de los desembolsos de los que trata la presenta cláusula, el contratista deberá acreditar el pago de los aportes parafiscales y su afiliación obligatoria y pago actualizado al sistema de seguridad social, salud y pensiones, conforme al artículo 182 de la ley 100 de 1993, a ley 789 de 2002, el decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la leyes 797 y 828 de 2003 y el decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en la misma...”.

En la revisión realizada al proceso de contratación incluyendo el contrato se observa que se estableció un porcentaje de AIU por parte del contratista seleccionado igual a 28,30%, el cual fue definido de manera previa por el IDRD y discriminado de la siguiente manera: A=23,30%, I=2,0% y U=3,0%. Así las cosas y teniendo en cuenta que el valor final del contrato fue de \$4.400.000.000, se deduce que por el porcentaje correspondiente al ítem de imprevistos del costo indirecto se pagó la suma de \$85.736.555, la cual de acuerdo con el numeral 7,5 de los pliegos de condiciones fue pagada de manera mensual de acuerdo con las actas de recibo parcial, pero desconociendo que para el pago de esta suma se debía tener en cuenta la condición del numeral 1,6, arriba descrito.

Ni en los estudios previos, ni en el análisis del sector contenido en los pliegos de condiciones del IDRD, como tampoco en la etapa de evaluación, se tuvo en cuenta que fuera evaluado y revisado el componente económico del AIU, de manera que se garantizara la conveniencia del mismo, de acuerdo con las condiciones del mercado, permitiendo identificar las irregularidades o errores que este hubiera podido contener para la ejecución de las obras; así como soportar durante la ejecución y desarrollo del contrato, el debido control y vigilancia del flujo de inversión total incluyendo los costos indirectos del mismo por la Interventoría de manera que se cargara y soportara el cargo de los Imprevistos ocasionados en cada contrato de obra, transgrediéndose así por parte del IDRD los principios de planeación<sup>12</sup>, responsabilidad<sup>13</sup> y economía<sup>14</sup> de la inversión pública, generando un mayor valor

12 Con relación al principio de planeación la Procuraduría General de la Nación, se ha referido en los siguientes términos: “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su *viabilidad técnica y económica* (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”. Subrayado fuera de texto.

13 Principio de responsabilidad: enfatiza la búsqueda del cumplimiento de los fines de la contratación, la necesidad de estudios previos, la responsabilidad de los contratantes y contratistas. (Ver artículo 26 de la Ley 80 de 1993).

14 Economía: Propende por procedimientos ágiles y responsables en el proceso de selección y adjudicación de un contrato. Con fundamento en lo anterior, se debe precisar que el interés que se persigue con la contratación estatal, no es el

pagado por concepto de imprevistos no soportados y pagados por valor de \$85.736.555.

Por lo expuesto, se considera que existe vulneración a lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes: “...*la entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello...*”

Igualmente, con la conducta omisiva, posiblemente se contraviene lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Esta situación presupone el pago de una cuantía que asciende a \$85.736.555, por el pago irregular de los Imprevistos que hacen parte de los costos indirectos sin los debidos soportes. Conforme a lo anterior, se manifiesta lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 presentándose una Observación Administrativa y fiscal en cuantía de \$85.736.555, con presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes.

Así mismo, dentro de las carpetas contractuales y en el sistema Orfeo el cual tiene el expediente virtual del contrato, no se encontró evidencia alguna de la suscripción del acta de recibo final de obra y el acta de liquidación, lo cual está en contravía de lo establecido en el literal c) del numeral 3.2.3, el numeral 3.3.4 en cuanto al acta de recibo final. Lo anterior dificulta e imposibilita la revisión de la condición contractual de precios, por lo que no fue revisado este ítem para el referido contrato. Igualmente se está contraviniendo lo establecido en el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, por lo que se configura una posible observación disciplinaria.

#### Valoración Respuesta Entidad

En respuesta a la observación la Entidad señala “...*En cuanto a la observación sobre el reconocimiento de imprevistos fue atendida en el punto 3.2.1...*”, sin embargo este numeral, en el mismo no se hace referencia a este ítem.

De todas maneras este ente de control recuerda que de acuerdo con la jurisprudencia emanada por el Consejo de Estado en sentencia No. CE SIII 25642 de 2013, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, la cual establece “...**PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar...**...*Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta*

---

*del lucro de la entidad estatal, ni mucho menos el del lucro de particulares, sino el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, tal como lo precisa la misma ley 80 de 1993, en su artículo 3° al indicar con claridad los fines de la contratación estatal en Colombia.*

o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes...”.

De igual manera menciona “...**PLIEGO DE CONDICIONES - Naturaleza jurídica / PLIEGO DE CONDICIONES - Ley del contrato.** Conviene estudiar la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones con el fin de identificar la susceptibilidad de interpretación de los mismos, y los criterios hermenéuticos que permiten solucionar los problemas de aplicación. Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular consultar sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, de 30 de noviembre de 2006, exp. 18059, de 3 de mayo de 1999, exp. 12344, de 28 de abril de 2005, exp. 12025, de 8 de junio de 2006, exp. 15005 y de 8 de junio de 2008, exp. 17783..//

//...**PLIEGO DE CONDICIONES - Noción. Definición. Concepto / PLIEGO DE CONDICIONES - Etapa precontractual / PLIEGO DE CONDICIONES - Importancia / PLIEGO DE CONDICIONES - Fundamento / PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar.** En esa perspectiva, el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtir para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos

obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 3 de mayo de 1999, exp. 12344..//

**//...PLIEGO DE CONDICIONES - Sobre el se diseña, estructura y concreta el proceso contractual de la administración pública / PLIEGO DE CONDICIONES - Prevalece sobre el contrato..//...El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídico negociales del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alíer E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366**

**FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 25 NUMERAL 2**

**ETAPA PRECONTRACTUAL - Potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado / ETAPA PRECONTRACTUAL - La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional / ETAPA CONTRACTUAL - Actos propios. Entidades públicas. Venire contra factum proprium / MARCO GENERAL DE CONTRATACION PUBLICA - Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007**

*La potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado. En la etapa precontractual es evidente que el deber de planeación y la sujeción al contenido del pliego de condiciones hace nugatoria toda posibilidad de discrecionalidad por parte de la administración, en los términos del artículo 36 del C.C.A., ya que toda decisión general o particular requerirá de una motivación ajustada a los actos administrativos precontractuales, entre ellos al pliego de condiciones. En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios (venire contra factum proprium)....”.*

De lo anterior se concluye que el pliego es la ley del contrato y que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, prevalece el primero, el cual contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.

Así las cosas, es claro para este ente de control que la Entidad no acató lo contenido en los pliegos de condiciones referente al pago de los imprevistos, como se mencionó claramente en el numeral 3.2.7 del informe preliminar y generando el pago de un mayor valor, y el cual establece en su numeral 1.6 Presupuesto oficial y fuente de financiación: “...**NOTA 2:** *El imprevisto es toda situación extraordinaria, ajena a las partes imprevisible y posterior a la celebración del contrato, que altera el equilibrio económico y que imposibilita la ejecución del mismo. Para el presente proceso de contratación el imprevisto está incluido en el presupuesto oficial inicial del valor del contrato. El Contratista deberá acreditar la materialización del imprevisto, situación que será objeto de análisis y aprobación por parte del interventor del contrato.*

*Los efectos económicos derivados de lo anterior serán cancelados al contratista con cargo a lo establecido en el presupuesto para imprevistos de la siguiente manera:*

- 1. Justificación.*
- 2. Definición de las actividades a desarrollar.*
- 3. Determinación del valor de las actividades a desarrollar a partir de precios contractuales, estudio de mercado, precios CIO.*
- 4. Concepto y aprobación por parte del Interventor.*
- 5. El imprevisto no se cancelará de manera anticipada, su pago se realizará de manera mensual, en el acta parcial de obra siguiente al acaecimiento del mismo...”*

Frente al tema del imprevisto la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia radicada con el No. 14.577 del 29 de mayo de 2003, expresó que cuando

se presentan alteraciones por causas no imputables al contratista, independientemente de que las partes lo hayan pactado o no, para efectos de determinar si tal imprevisión es procedente, es necesario tener en cuenta de una parte, que la modificación de circunstancias y su incidencia en los costos del contrato deben estar demostradas, y de otra, que las reclamaciones respectivas deben haberse formulado por el contratista a la Administración durante la ejecución del contrato o, a más tardar, en el momento de su liquidación, ello aunado al hecho en que si los riesgos previsibles se estiman y cuantifican para poder ser reconocidos al contratista, resulta lógico que lo mismo suceda con los riesgos imprevisibles, los cuales deben ponerse en conocimiento de la administración, para que ella los evalúe, a fin de determinar que se traten de imprevisibles, y se estime su cuantía que restablezca el equilibrio económico del contrato.

Sobre la Teoría de la Imprevisión ampliamente desarrollada por parte de la doctrina y la jurisprudencia, las cuales se enmarcan dentro de las causales que puedan llegar a constituir un rompimiento de la ecuación económica y financiera del contrato; se establece si bien es cierto son circunstancias ajenas a la voluntad de las partes, por lo que no forman parte del giro normal del objeto contratado, y que por lo mismo, se constituyen como un alea anormal dentro de la relación, también lo es que para que sea reconocido como imprevisto se deben analizar que se cumplan algunas características de la siguiente manera:

- Los hechos imprevisibles que afecten el Equilibrio Financiero Contractual deben acaecer durante la ejecución del contrato.
- Los hechos imprevisibles deben ser ajenos a la acción u omisión de las partes contratantes.
- Los hechos imprevisibles deben causar la onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Los hechos imprevisibles no pueden pertenecer al alea normal de la ejecución del contrato, es decir, no pueden pertenecer al giro ordinario de la previsión y diligencia de los contratistas.
- La fuente de los hechos en cuestión, no puede encontrarse en la negligencia de los actos precontractuales y durante la celebración del contrato por actuación de los contratantes.

Ello implica que deben estar debidamente sustentados y soportados para efectos de ser reconocidos y pagados por la entidad contratante.

Respecto del no recibo de las obras de acuerdo con la resolución 420 de 2008, entidad manifiesta “...*Con relación a la liquidación del contrato 2361 de 2013 se informa que el mismo, terminó de acuerdo con los plazos contractuales el día 18 de diciembre de 2014, fecha en la cual se suscribió en debida forma el acta de terminación del contrato, el 18/12/2014 una vez culminadas las obras y se inició el proceso de recibo final de las mismas; este proceso se desarrollo en el periodo de l 19 de diciembre de 2014 y el 1 de octubre de 2015 fecha en la cual se suscribió el acta de recibo final...*”.

A lo anterior y como se dijo en el informe preliminar, se debe observar lo establecido en el numeral 3.3.4 de la Resolución 420 de 2008 “Por medio de la cual se adopta el Manual de Interventoría de Contratos de Obra Pública y “Contratos de Consultoría del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, el cual establece: “...El recibo definitivo deberá constar en el Acta de recibo final, relacionando cada una de las acciones pendientes y su aceptación definitiva. Su suscripción se deberá efectuar en un plazo no mayor de quince (15) días contados a partir del acta de terminación...”.

Así las cosas, la entidad no desvirtúa la situación encontrada, ya que no se dio cumplimiento a los plazos establecidos en el manual de interventoría, siendo el acta suscrita el 1 de octubre de 2015, yendo en contravía del mismo en su actuar.

Por lo anterior el ente control no considera aceptable la respuesta dada a la observación y **se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$85.736.555 y presunta incidencia disciplinaria**, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes del contrato de obra 2361 de 2013 y por el no recibo de las obras de acuerdo con la resolución 420 de 2008.

3.2.8 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$30.620.837 y presunta disciplinaria por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes del contrato de obra 2209 de 2014 y por la modificación de las condiciones de los pliegos de condiciones sin el debido procedimiento.

#### Contrato de obra 2209 del 23 de diciembre de 2014

Licitación Pública	IDRD-STC-LP-016-2014
Estado del contrato	Terminado
Objeto	Realizar mediante el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste el mantenimiento de la infraestructura física de los parques catalogados como zonales, metropolitanos y regional, que conforman el Sistema Distrital de Parques.
Valor ejecutado	\$---
Valor inicial	\$2.000.000.000
Adición	\$---
Contratista	Consorcio Parques CGD
Representante Legal	José Guillermo Galán Gómez
Plazo	Siete (7) meses
Supervisor	Luis Enrique Guzmán Condia
Fecha de inicio	10 de septiembre de 2015
Fecha de terminación	10 de septiembre de 2015
Interventor	IDEXUD-UDFJC

El contrato se suscribió para el mantenimiento de los parques que conforman el sistema distrital de parques de carácter metropolitano, zonal y regional, los cuales se encuentran en administración por parte del IDRD. Dentro del contrato se incluyen 38 frentes de intervención, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:



**CUADRO No. 16**  
**PARQUES INTERVENIDOS CONTRATO DE OBRA No 2209 DE 2014**

No.	NOMBRE PARQUE	CÓDIGO	LOCALIDAD
1	Parque Servitá	01-023	Usaquén
2	Parque Nacional	03-035	Santafé
3	Parque Las Cruces	03-036	Santafé
4	Parque de la Independencia	03-039	Santafé
5	Plaza de Toros	03-093	Santafé
6	Parque Patio Bonito	08-034	Kennedy
7	Parque Castilla	08-200	Kennedy
8	Parque Cayetano Cañizares	08-241	Kennedy
9	Parque La Amistad	08-355	Kennedy
10	Parque Las Margaritas	08-552	Kennedy
11	Estadio de Techo	08-554	Kennedy
12	Parque Carmen de la Laguna	09-020	Kennedy
13	Parque Atahualpa	09-104	Fontibón
14	Parque Zona Franca	09-125	Fontibón
15	Parque Tabora	10-192	Engativá
16	Parque La Serena	10-223	Engativá
17	Parque San Andrés	10-234	Engativá
18	Parque Unidad Deportiva El Salitre	10-290	Engativá
19	Parque La Florida	10-311	Engativá
20	Parque Casablanca	11-003	Suba
21	Parque La Gaitana	11-205	Suba
22	Parque Tibabuyes	11-212	Suba
23	Parque Alcazares	12-015	Suba
24	Parque Gimnasio del Norte	12-023	Barrios Unidos
25	Parque Recreodeportivo El Salitre	12-091	Barrios Unidos
26	Parque de los Novios	12-092	Barrios Unidos
27	Palacio de los Deportes	12-125	Barrios Unidos
28	Parque Sauzalito		
29	Parque Metropolitano Simón Bolívar	13-089	Teusaquillo
30	Estadio El Campín	13-122	Teusaquillo
31	Coliseo El Campín	13-128	Teusaquillo
32	CEAD - Escuela Aplicada a la Administración del Deporte		
33	Parque Eduardo Santos	14-030	Martires
34	Parque El Renacimiento	14-036	Martires
35	Parque La Fragua	14-040	Martires
36	Estadio La Alquería	16-024	Puente Aranda
37	Parque Ciudad Montes	16-112	Puente Aranda
38	Parque El Jazmín	16-204	Puente Aranda

Fuente: contrato de obra 2209 de 2014.- Carpetas contractuales

Nota: No se cuenta con toda la información, ya que no se ha suscrito acta de recibo de obra.

El Instituto Distrital para la Recreación y Deporte, en la vigencia 2014 dio inicio al proceso de contratación No. IDR-2014-016-2014, el cual tenía por objeto “Realizar mediante el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de ajuste el mantenimiento de la infraestructura física de los parques catalogados como zonales, metropolitanos y regional, que conforman el Sistema Distrital de Parques” y mediante el cual se escogió al proponente Consorcio Parques CGD.

Se observó que en los estudios previos y en el pliego de condiciones definitivo, el AIU es estipulado, donde claramente se especifican los rubros para cada concepto. Esta figura busca reconocer los costos o gastos de ejecución indirectos del proyecto como son la administración (A), hacer las reservaciones necesarias para cubrir los posibles imprevistos que genere el desarrollo del proyecto (I), es decir cubrir los riesgos inherentes a la obra, y que se determinan según la naturaleza de la obra durante su ejecución. En el mercado, el uso del AIU tiene una gran ventaja en su tratamiento tributario, puesto que la base gravable sobre la que se imponen algunos tributos no se aplica sobre el total del valor del contrato, sino sobre el AIU y específicamente sobre la utilidad (U) propuesta por el Contratista.

De igual manera en el texto de los pliegos de condiciones definitivo y específicamente en el numeral 7,6 se establece: “...**Forma de Pago.** El valor del presente contrato se pagara así: **a) El noventa (90%)** por ciento del valor del contrato en actas parciales mensuales, de acuerdo con la programación del flujo de inversión, previa certificación de cumplimiento del interventor y presentación de la factura y en la cual se amortizará el porcentaje correspondiente al anticipo entregado. **b) El diez (10%)** por ciento restante, previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del IDRD. Para efectos de los desembolsos de los que trata la presenta cláusula, el contratista deberá acreditar el pago de los aportes parafiscales y su afiliación obligatoria y pago actualizado al sistema de seguridad social, salud y pensiones, conforme al artículo 182 de la ley 100 de 1993, a ley 789 de 2002, el decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la leyes 797 y 828 de 2003 y el decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en la misma...”.

En la revisión realizada al proceso de contratación incluyendo el contrato se observa que se estableció un porcentaje de AIU por parte del contratista seleccionado igual a 30,63%, el cual fue definido de manera previa por el IDRD y discriminado de la siguiente manera: A=25,63%, I=2,0% y U=3,0%. Así las cosas y teniendo en cuenta que el valor final del contrato fue de \$2.000.000.000, se deduce que por el porcentaje correspondiente al ítem de imprevistos del costo indirecto se pagó la suma de \$30.620.837, la cual de acuerdo con el numeral 7,6 de los pliegos de condiciones fue pagada de manera mensual de acuerdo con las actas de recibo parcial, pero desconociendo que este rubro se asigna para cubrir los imprevistos que se presenten durante la ejecución del objeto contractual y que alteren la ecuación contractual y por ende el equilibrio económico del contrato, razón por la cual su pago debe estar soportado y avalado tanto por la interventoría como por la entidad contratante.

Ni en los estudios previos, ni en el análisis del sector contenido en los pliegos de condiciones del IDRD, como tampoco en la etapa de evaluación, se tuvo en cuenta que fuera evaluado y revisado el componente económico del AIU, de manera que se garantizara la conveniencia del mismo, de acuerdo con las condiciones del mercado, permitiendo identificar las irregularidades o errores que este hubiera podido contener para la ejecución de las obras; así como soportar durante la ejecución y desarrollo del contrato, el debido control y vigilancia del flujo de inversión total incluyendo los costos indirectos del mismo por la Interventoría de manera que se cargara y soportara el cargo de los Imprevistos ocasionados en cada contrato de obra, transgrediéndose así por parte del IDRD los principios de planeación<sup>15</sup>,

15 Con relación al principio de planeación la Procuraduría General de la Nación, se ha referido en los siguientes términos: “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada

responsabilidad<sup>16</sup> y economía<sup>17</sup> de la inversión pública, generando un mayor valor pagado por concepto de imprevistos no soportados y pagados por valor de \$30.620.837.

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia vulneración al artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes: “...la entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello...”.

Igualmente, con la conducta omisiva posiblemente se contraviene lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Esta situación presupone el pago de una cuantía que asciende a \$30.620.837, por el pago irregular de los Imprevistos que hacen parte de los costos indirectos sin los debidos soportes. Conforme a lo anterior, se manifiesta lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 presentándose daño fiscal en cuantía de \$30.620.837, con presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes.

Igualmente este ente de control encontró que dentro de los pliegos de condiciones definitivos en el numeral 7,6 se establece: “...**Forma de Pago.** El valor del presente contrato se pagara así: **a) El noventa (90%)** por ciento del valor del contrato en actas parciales mensuales, de acuerdo con la programación del flujo de inversión, previa certificación de cumplimiento del interventor y presentación de la factura y en la cual se amortizará el porcentaje correspondiente al anticipo entregado. **b) El diez (10%)** por ciento restante, previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del IDRD. Para efectos de los desembolsos de los que trata la presenta cláusula, el contratista deberá acreditar el pago de los aportes parafiscales y su afiliación obligatoria y pago actualizado al sistema de seguridad social, salud y pensiones, conforme al artículo 182 de la ley 100 de 1993, a ley 789 de 2002, el decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la leyes 797 y 828 de 2003 y el decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en la misma...” difiriendo de lo estipulado en la cláusula sexta del contrato Forma de Pago, la cual establece: “...**FORMA DE PAGO:** El IDRD pagará a contratista, valor del contrato así: **a) El noventa y cinco (95%)** por ciento en actas parciales mensuales, de acuerdo con la programación del flujo de inversión, previa certificación de cumplimiento del interventor y presentación de la factura y en la cual se amortizará el porcentaje correspondiente al anticipo entregado de acuerdo con los trabajos realizados, previa

---

planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”. Subrayado fuera de texto.

16 Principio de responsabilidad: enfatiza la búsqueda del cumplimiento de los fines de la contratación, la necesidad de estudios previos, la responsabilidad de los contratantes y contratistas. (Ver artículo 26 de la Ley 80 de 1993).

17 Economía: Propende por procedimientos ágiles y responsables en el proceso de selección y adjudicación de un contrato. Con fundamento en lo anterior, se debe precisar que el interés que se persigue con la contratación estatal, no es el del lucro de la entidad estatal, ni mucho menos el del lucro de particulares, sino el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, tal como lo precisa la misma ley 80 de 1993, en su artículo 3° al indicar con claridad los fines de la contratación estatal en Colombia.

certificación de cumplimiento del interventor y presentación de la factura de cobro correctamente elaborada. b) El cinco (5%) por ciento restante, previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del **IDRD.**, previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del **IDRD PARÁGRAFO:** Para efectos de los desembolsos de los que trata la presenta cláusula, el CONTRATISTA deberá acreditar el pago de los aportes parafiscales y su afiliación obligatoria y pago actualizado al sistema de seguridad social, salud y pensiones, conforme al artículo 182 de la ley 100 de 1993, a ley 789 de 2002, el decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la leyes 797 y 828 de 2003 y el decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en las mismas...”

Al respecto, el Concejo de Estado en su fallo 12037 de 2001 menciona respecto del pliego de condiciones lo siguiente: “...**PLIEGO DE CONDICIONES - Es de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, no sólo en la etapa precontractual sino en la de ejecución y en la fase final del contrato / PLIEGO DE CONDICIONES - La entidad licitante tiene a su cargo la claridad y precisión de los mismos.**

*El pliego de condiciones está definido como el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcance del contrato. Es un documento que establece una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, no sólo en la etapa precontractual sino también en la de ejecución y en la fase final del contrato. Si el proceso licitatorio resulta fundamental para la efectividad del principio de transparencia y del deber de selección objetiva del contratista, el pliego determina, desde el comienzo, las condiciones claras, expresas y concretas que revelan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas, a que se someterá el correspondiente contrato. Los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato; son la fuente de derechos y obligaciones de las partes y elemento fundamental para su interpretación e integración, pues contienen la voluntad de la administración a la que se someten los proponentes durante la licitación y el oferente favorecido durante el mismo lapso y, más allá, durante la vida del contrato. En cuanto a la elaboración del pliego, la Sala ha precisado que la entidad licitante tiene a cuenta suya la carga de claridad y precisión dispuesta, entre otras normas legales, en el artículo 24, numeral 5, literales b, c y e de la Ley 80 de 1993, ya referido, que garantiza la selección transparente y objetiva del contratista...”*

Así las cosas y de acuerdo a la modalidad de contratación, que para el asunto fue licitación pública de acuerdo a lo establecido en el Título I del Decreto 1510 de 2013, debían existir y respetarse los pliegos de condiciones, como un documento principal y esencial en el proceso de selección acatando los principios de transparencia y deber de selección objetiva del contratista, situación que no se dio ya que las condiciones en el momento de la elaboración del contrato fueron cambiadas como se mencionó, sin mediar un adecuado procedimiento como se establece en el artículo 25 del Decreto 1510 de 2013 “...**Modificación de los pliegos de condiciones.** La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.

*La Entidad Estatal puede expedir adendas para modificar el cronograma una vez vencido el término para la presentación de las ofertas y antes de la adjudicación del contrato.*

*La Entidad Estatal debe publicar las adendas en los días hábiles, entre las 7:00 a. m. y las 7:00 p. m., a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, salvo en la licitación pública pues de conformidad con la ley la publicación debe hacerse con tres (3) días de anticipación...”.*

Esta conducta omisiva, posiblemente está en contravía de la normatividad vigente y específicamente en lo referente al numeral 1 del artículo 34 de Ley 734 de 2002 que establece: “...Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente...”.

Por lo tanto se considera que se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por los hechos descritos anteriormente.

#### Valoración Respuesta Entidad

Ante la observación la entidad responde “...En cuanto a pago de imprevistos la respuesta fue atendida en los puntos anteriores, por otro lado con respecto a la liquidación del contrato es importante aclarar que el plazo de ejecución contractual fue hasta el 10 de septiembre de 2015, fecha en la cual se suscribió en debida forma el acta de terminación y recibo final del contrato, actualmente se encuentra en revisión el acta de liquidación del contrato lo cual se encuentra dentro de los plazos previstos en la normatividad vigente...”.

Al respecto y en relación con el pago de los imprevistos, para este ente de control es claro que el pago de esta suma, se efectuó sin soporte alguno durante la ejecución del contrato, tal y como lo exigen la normatividad vigente en el momento de la suscripción y ejecución del contrato, así como que el imprevisto estipulado en el AIU, corresponde a un factible, que se puede presentar en la ejecución de obras, razón por la que se dispone de este porcentaje dentro de los costos indirectos del proyecto, de acuerdo a la estimación efectuada por el IDRД en los estudios previos y ofertada por los contratistas, y que no corresponden a los de la teoría de la imprevisión que es anormal y ajeno a la voluntad de las partes.

El carente análisis técnico relacionado con el AIU y requerido por el IDRД dentro de los procesos licitatorios a cada uno de los posibles oferentes, no permite identificar claramente los componentes de pago a tener en cuenta por cada contratista dentro de la definición de los costos indirectos de conformidad con la media dada por el mercado, es el caso en donde de acuerdo con la capacidad de cada una de las empresas proponentes, estas puedan ofertar su AIU, es decir, se pueda determinar los componentes soporte del cálculo propuestos por el mercado.

Esta situación ha generado que en el IDRД para el proceso licitatorio, en la propuesta económica presentada por los oferentes, se asuma por el contratista el

AIU propuesto por el IDRD, sin que exista un mecanismo comparativo de mercado aterrizado a las condiciones particulares de las empresa participantes de cada proceso, en virtud del comportamiento en otras entidades públicas para objetos contractuales similares en los cuales los imprevistos no son incluidos y que esto, sea evaluado en cada proceso licitatorio, situación en contravía de los principios de transparencia, libertad de concurrencia y economía.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo arriba expuesto, se considera que existe inobservancia o no efectuó en debida forma lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes: “...*la entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello...*”

Frente al tema del imprevisto la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia radicada con el No. 14.577 del 29 de mayo de 2003, expresó que cuando se presentan alteraciones por causas no imputables al contratista, independientemente de que las partes lo hayan pactado o no, para efectos de determinar si tal imprevisión es procedente, es necesario tener en cuenta de una parte, que la modificación de circunstancias y su incidencia en los costos del contrato deben estar demostradas, y de otra, que las reclamaciones respectivas deben haberse formulado por el contratista a la Administración durante la ejecución del contrato o, a más tardar, en el momento de su liquidación, ello aunado al hecho en que si los riesgos previsibles se estiman y cuantifican para poder ser reconocidos al contratista, resulta lógico que lo mismo suceda con los riesgos imprevisibles, los cuales deben ponerse en conocimiento de la administración, para que ella los evalúe, a fin de determinar que se traten de imprevisibles, y se estime su cuantía que restablezca el equilibrio económico del contrato.

Sobre la Teoría de la Imprevisión ampliamente desarrollada por parte de la doctrina y la jurisprudencia, las cuales se enmarcan dentro de las causales que puedan llegar a constituir un rompimiento de la ecuación económica y financiera del contrato; se establece si bien es cierto son circunstancias ajenas a la voluntad de las partes, por lo que no forman parte del giro normal del objeto contratado, y que por lo mismo, se constituyen como un alea anormal dentro de la relación, también lo es que para que sea reconocido como imprevisto se deben analizar que se cumplan algunas características de la siguiente manera:

- Los hechos imprevisibles que afecten el Equilibrio Financiero Contractual deben acaecer durante la ejecución del contrato.
- Los hechos imprevisibles deben ser ajenos a la acción u omisión de las partes contratantes.
- Los hechos imprevisibles deben causar la onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Los hechos imprevisibles no pueden pertenecer al alea normal de la ejecución del contrato, es decir, no pueden pertenecer al giro ordinario de la

- previsión y diligencia de los contratistas.
- La fuente de los hechos en cuestión, no puede encontrarse en la negligencia de los actos precontractuales y durante la celebración del contrato por actuación de los contratantes.

Ello implica que deben estar debidamente sustentados y soportados para efectos de ser reconocidos y pagados por la entidad contratante.

De otra parte y con base en la documentación que se aporta en respuesta al informe preliminar, se observa que se aporta el acta de recibo final suscrita el 10 de septiembre de 2015, acatando lo establecido en la Resolución 420 de 2008 y mediante la cual se implementa el manual de interventoría de la entidad. Por lo que este ente de control retira esa parte de la observación.

Respecto de la modificación de las condiciones de los pliegos de condiciones sin el debido procedimiento en cuanto al cambio de la forma de pago en la formulación del clausulado del respectivo contrato, la entidad no se manifiesta al respecto, por lo que se considera que la observación es aceptada.

Por lo anterior el ente control y analizando la respuesta dada por la entidad retira la observación administrativa con incidencia disciplinaria en cuanto al recibo de las obras pero no considera aceptable la respuesta dada a la observación referente a los imprevistos y **se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$30.620.837 y presunta incidencia disciplinaria**, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes del contrato de obra 2209 de 2014 y por la modificación de las condiciones de los pliegos de condiciones sin el debido procedimiento.

3.2.9 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$21.434.586 y presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes del contrato de obra 2210 de 2014 y por la modificación de las condiciones de los pliegos de condiciones sin el debido procedimiento.

#### Contrato de obra 2210 del 22 de diciembre de 2014

Licitación Pública	IDRD-STC-LP-016-2014
Estado del contrato	Terminado
Objeto	Realizar mediante el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste el mantenimiento de la infraestructura física de los parques catalogados como zonales, metropolitanos y regional, que conforman el Sistema Distrital de Parques.
Valor ejecutado	\$---
Valor inicial	\$1.400.000.000
Adición	\$---
Contratista	Luis Fernando Hoyos Pérez
Representante Legal	Luis Fernando Hoyos Pérez
Plazo	Siete (7) meses

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Supervisor	Luis Enrique Guzmán Condia
Fecha de inicio	11 de febrero de 2015
Fecha de terminación	10 de septiembre de 2015
Interventor	IDEXUD-UDFJC

El contrato se suscribió para el mantenimiento de los parques que conforman el sistema distrital de parques de carácter metropolitano, zonal y regional, los cuales se encuentran en administración por parte del IDRD. Dentro del contrato se incluyeron 27 frentes de intervención, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 17**  
**PARQUES INTERVENIDOS CONTRATO DE OBRA No 2210 DE 2014**

No.	NOMBRE PARQUE	CÓDIGO	LOCALIDAD
1	Parque Clarendia	07-163	Bosa
2	Parque La Fragua	15-040	Antonio Nariño
3	Parque La Amistad	08-355	Kennedy
4	Parque Timiza	08-219	Kennedy
5	Parque Nuevo Muzu	06-017	Tunjuelito
6	Parque Estadio El Olaya	18-207	Rafael Uribe Uribe
7	Parque Cancha Pijaos	18-090	Rafael Uribe Uribe
8	Parque Metropolitano El Tunal	06-063	Tunjuelito
9	Parque Cayetano Cañizares	08-241	Kennedy
10	Parque Villa Alemana	05-086	Usme
11	Parque La Aurora	05-002	Usme
12	Parque La Palestina	07-165	Bosa
13	Parque Los Naranjos	07-035	Bosa
14	Parque Velodromo 1 de Mayo	04-127	San Cristobal
15	Parque Gaitán Cortes	04-103	San Cristobal
16	Parque San Cristóbal	04-127	San Cristobal
17	Parque El Quiroga	18-205	Rafael Uribe Uribe
18	Parque Dindalito	08-144	Kennedy
19	Parque Meissen	19-230	Ciuda Bolívar
20	Parque Molinos	18-162	Rafael Uribe Uribe
21	Parque Bosque San Carlos	18-028	Rafael Uribe Uribe
22	Parque Villa de los Alpes	04-075	San Cristobal
23	Parque Valles de Cafam	05-003	Usme
24	Parque La Andrea	05-004	Usme
25	Parque Virrey Sur	05-016	Usme
26	Parque San José de Maryland	07-164	Bosa
27	Parque Castilla	08-200	Kennedy

Fuente: contrato de obra 2210 de 2014.- Carpetas contractuales

Nota: No se cuenta con toda la información, ya que no se ha suscrito acta de recibo de obra.

El Instituto Distrital para la Recreación y Deporte en la vigencia 2014 da inicio al proceso de contratación No. IDRD-STP-LP-016-2014, el cual tenía por objeto “Realizar mediante el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste el mantenimiento de la infraestructura física de los parques catalogados como zonales, metropolitanos y regional, que conforman el Sistema Distrital de Parques” y mediante el cual se escogió al proponente Luis Fernando Hoyos Pérez.

Se observó que en los estudios previos y en el pliego de condiciones definitivo, el AIU es estipulado, donde claramente se especifican los rubros para cada concepto. Esta figura busca reconocer los costos o gastos de ejecución indirectos del proyecto como son la administración (A), hacer las reservaciones necesarias para cubrir los posibles imprevistos que genere el desarrollo del proyecto (I), es decir cubrir los



riesgos inherentes a la obra, y que se determinan según la naturaleza de la obra durante su ejecución. En el mercado, el uso del AIU tiene una gran ventaja en su tratamiento tributario, puesto que la base gravable sobre la que se imponen algunos tributos no se aplica sobre el total del valor del contrato, sino sobre el AIU y específicamente sobre la utilidad (U) propuesta por el Contratista.

De igual manera en el texto de los pliegos de condiciones definitivo y específicamente en el numeral 7,6 se establece: “...**Forma de Pago.** El valor del presente contrato se pagara así: **a) El noventa (90%)** por ciento del valor del contrato en actas parciales mensuales, de acuerdo con la programación del flujo de inversión, previa certificación de cumplimiento del interventor y presentación de la factura y en la cual se amortizará el porcentaje correspondiente al anticipo entregado. **b) El diez (10%)** por ciento restante, previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del IDR. Para efectos de los desembolsos de los que trata la presenta cláusula, el contratista deberá acreditar el pago de los aportes parafiscales y su afiliación obligatoria y pago actualizado al sistema de seguridad social, salud y pensiones, conforme al artículo 182 de la ley 100 de 1993, a ley 789 de 2002, el decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la leyes 797 y 828 de 2003 y el decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en la misma...”.

En la revisión realizada al proceso de contratación incluyendo el contrato se observa que se estableció un porcentaje de AIU por parte del contratista seleccionado igual a 30,63%, el cual fue definido de manera previa por el IDR y discriminado de la siguiente manera: A=25,63%, I=2,0% y U=3,0%. Así las cosas y teniendo en cuenta que el valor final del contrato fue de \$1.400.000.000, se deduce que por el porcentaje correspondiente al ítem de imprevistos del costo indirecto se pagó la suma de \$21.434.586, la cual de acuerdo con el numeral 7,6 de los pliegos de condiciones fue pagada de manera mensual de acuerdo con las actas de recibo parcial, pero desconociendo que este rubro se asigna para cubrir los imprevistos que se presenten durante la ejecución del objeto contractual y que alteren la ecuación contractual y por ende el equilibrio económico del contrato, razón por la cual su pago debe estar soportado y avalado tanto por la interventoría como por la entidad contratante.

Ni en los estudios previos, ni en el análisis del sector contenido en los pliegos de condiciones del IDR, como tampoco en la etapa de evaluación, se tuvo en cuenta que fuera evaluado y revisado el componente económico del AIU, de manera que se garantizara la conveniencia del mismo, de acuerdo con las condiciones del mercado, permitiendo identificar las irregularidades o errores que este hubiera podido contener para la ejecución de las obras; así como soportar durante la ejecución y desarrollo del contrato, el debido control y vigilancia del flujo de inversión total incluyendo los costos indirectos del mismo por la Interventoría de manera que se cargara y soportara el cargo de los Imprevistos ocasionados en cada contrato de obra, transgrediéndose así por parte del IDR los principios de planeación<sup>18</sup>,

18 Con relación al principio de planeación la Procuraduría General de la Nación, se ha referido en los siguientes términos: “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley

responsabilidad<sup>19</sup> y economía<sup>20</sup> de la inversión pública, generando un mayor valor pagado por concepto de imprevistos no soportados y pagados por valor de \$21.434.586.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo arriba expuesto, se considera que existe inobservancia o no efectuó en debida forma lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes: “...la entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello...”

Igualmente se contraviene lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Esta situación presupone el pago de una cuantía que asciende a \$21.434.586, por el pago de los Imprevistos que hacen parte de los costos indirectos sin los debidos soportes. Conforme a lo anterior, se manifiesta lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 presentándose un daño fiscal en cuantía de \$21.434.586, con presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes.

Igualmente este ente de control encontró que dentro de los pliegos de condiciones definitivos en el numeral 7,6 se establece: “...**Forma de Pago.** El valor del presente contrato se pagara así: **a) El noventa (90%)** por ciento del valor del contrato en actas parciales mensuales, de acuerdo con la programación del flujo de inversión, previa certificación de cumplimiento del interventor y presentación de la factura y en la cual se amortizará el porcentaje correspondiente al anticipo entregado. **b) El diez (10%)** por ciento restante, previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del IDRD. Para efectos de los desembolsos de los que trata la presenta cláusula, el contratista deberá acreditar el pago de los aportes parafiscales y su afiliación obligatoria y pago actualizado al sistema de seguridad social, salud y pensiones, conforme al artículo 182 de la ley 100 de 1993, a ley 789 de 2002, el decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la leyes 797 y

---

80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su *viabilidad técnica y económica* (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”. Subrayado fuera de texto.

19 Principio de responsabilidad: enfatiza la búsqueda del cumplimiento de los fines de la contratación, la necesidad de estudios previos, la responsabilidad de los contratantes y contratistas. (Ver artículo 26 de la Ley 80 de 1993).

20 Economía: Propende por procedimientos ágiles y responsables en el proceso de selección y adjudicación de un contrato. Con fundamento en lo anterior, se debe precisar que el interés que se persigue con la contratación estatal, no es el del lucro de la entidad estatal, ni mucho menos el del lucro de particulares, sino el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, tal como lo precisa la misma ley 80 de 1993, en su artículo 3° al indicar con claridad los fines de la contratación estatal en Colombia.

828 de 2003 y el decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en la misma...” difiriendo de lo estipulado en la cláusula sexta del contrato Forma de Pago, la cual establece: “...**FORMA DE PAGO:** El IDR D pagará a contratista, valor del contrato así: a) El noventa y cinco (95%) por ciento en actas parciales mensuales, de acuerdo con la programación del flujo de inversión, previa certificación de cumplimiento del interventor y presentación de la factura y en la cual se amortizará el porcentaje correspondiente al anticipo entregado de acuerdo con los trabajos realizados, previa certificación de cumplimiento del interventor y presentación de la factura de cobro correctamente elaborada. b) El cinco (5%) por ciento restante, previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del IDR D., previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del IDR D. **PARÁGRAFO:** Para efectos de los desembolsos de los que trata la presenta cláusula, el CONTRATISTA deberá acreditar el pago de los aportes parafiscales y su afiliación obligatoria y pago actualizado al sistema de seguridad social, salud y pensiones, conforme al artículo 182 de la ley 100 de 1993, a ley 789 de 2002, el decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la leyes 797 y 828 de 2003 y el decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en las mismas...”

Al respecto, el Concejo de Estado en su fallo 12037 de 2001 menciona respecto del pliego de condiciones lo siguiente: “...**PLIEGO DE CONDICIONES - Es de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, no sólo en la etapa precontractual sino en la de ejecución y en la fase final del contrato / PLIEGO DE CONDICIONES - La entidad licitante tiene a su cargo la claridad y precisión de los mismos.**

*El pliego de condiciones está definido como el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcance del contrato. Es un documento que establece una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, no sólo en la etapa precontractual sino también en la de ejecución y en la fase final del contrato. Si el proceso licitatorio resulta fundamental para la efectividad del principio de transparencia y del deber de selección objetiva del contratista, el pliego determina, desde el comienzo, las condiciones claras, expresas y concretas que revelan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas, a que se someterá el correspondiente contrato. Los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato; son la fuente de derechos y obligaciones de las partes y elemento fundamental para su interpretación e integración, pues contienen la voluntad de la administración a la que se someten los proponentes durante la licitación y el oferente favorecido durante el mismo lapso y, más allá, durante la vida del contrato. En cuanto a la elaboración del pliego, la Sala ha precisado que la entidad licitante tiene a cuenta suya la carga de claridad y precisión dispuesta, entre otras normas legales, en el artículo 24, numeral 5, literales b, c y e de la Ley 80 de 1993, ya referido, que garantiza la selección transparente y objetiva del contratista...”*

Así las cosas y de acuerdo a la modalidad de contratación, que para el asunto fue licitación pública de acuerdo a lo establecido en el Título I del Decreto 1510 de 2013, debían existir y respetarse los pliegos de condiciones, como un documento principal y esencial en el proceso de selección acatando los principios de transparencia y deber de selección objetiva del contratista, situación que no se dio ya que las condiciones en el momento de la elaboración del contrato fueron cambiadas como

se mencionó, sin mediar un adecuado procedimiento como se establece en el artículo 25 del Decreto 1510 de 2013 “...**Modificación de los pliegos de condiciones.** La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.

*La Entidad Estatal puede expedir adendas para modificar el cronograma una vez vencido el término para la presentación de las ofertas y antes de la adjudicación del contrato.*

*La Entidad Estatal debe publicar las adendas en los días hábiles, entre las 7:00 a. m. y las 7:00 p. m., a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, salvo en la licitación pública pues de conformidad con la ley la publicación debe hacerse con tres (3) días de anticipación...”*

Esta conducta está en contravía de la normatividad vigente y específicamente en lo referente al numeral 1 del artículo 34 de Ley 734 de 2002 que establece: “...*Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente...*”.

Por lo tanto se considera que se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por los hechos descritos anteriormente.

#### Valoración Respuesta Entidad

*Ante la observación la entidad responde “...Con relación a la observación del pago de imprevistos esta respuesta fue atendida en los puntos anteriores, el contrato de obra 221, terminó de acuerdo con los plazos contractuales el día 10 de septiembre de 2015, fecha en la cual se suscribió en debida forma el acta de terminación del contrato, y se inició el proceso de recibo final de las mismas; durante este proceso falleció el contratista LUIS FERNANDO HOYOS, por lo cual se procedió a liquidar el contrato como lo establece la Ley...”*

Al respecto y en relación con el pago de los imprevistos, para este ente de control es claro que el pago de esta suma, se efectuó sin soporte alguno durante la ejecución del contrato, tal y como lo exigen la normatividad vigente en el momento de la suscripción y ejecución del contrato, así como que el imprevisto estipulado en el AIU, corresponde a un factible, que se puede presentar en la ejecución de obras, razón por la que se dispone de este porcentaje dentro de los costos indirectos del proyecto, de acuerdo a la estimación efectuada por el IDRD en los estudios previos y ofertada por los contratistas, y que no corresponden a los de la teoría de la imprevisión que es anormal y ajeno a la voluntad de las partes.

El carente análisis técnico relacionado con el AIU y requerido por el IDRD dentro de los procesos licitatorios a cada uno de los posibles oferentes, no permite identificar claramente los componentes de pago a tener en cuenta por cada contratista dentro de la definición de los costos indirectos de conformidad con la media dada por el

mercado, es el caso en donde de acuerdo con la capacidad de cada una de las empresas proponentes, estas puedan ofertar su AIU, es decir, se pueda determinar los componentes soporte del cálculo propuestos por el mercado.

Esta situación ha generado que en el IDRD para el proceso licitatorio, en la propuesta económica presentada por los oferentes, se asuma por el contratista el AIU propuesto por el IDRD, sin que exista un mecanismo comparativo de mercado aterrizado a las condiciones particulares de las empresa participantes de cada proceso, en virtud del comportamiento en otras entidades públicas para objetos contractuales similares en los cuales los imprevistos no son incluidos y que esto, sea evaluado en cada proceso licitatorio, situación en contravía de los principios de transparencia, libertad de concurrencia y economía.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo arriba expuesto, se considera que existe inobservancia o no efectuó en debida forma lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes: “...*la entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello...*”.

Frente al tema del imprevisto la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia radicada con el No. 14.577 del 29 de mayo de 2003, expresó que cuando se presentan alteraciones por causas no imputables al contratista, independientemente de que las partes lo hayan pactado o no, para efectos de determinar si tal imprevisión es procedente, es necesario tener en cuenta de una parte, que la modificación de circunstancias y su incidencia en los costos del contrato deben estar demostradas, y de otra, que las reclamaciones respectivas deben haberse formulado por el contratista a la Administración durante la ejecución del contrato o, a más tardar, en el momento de su liquidación, ello aunado al hecho en que si los riesgos previsibles se estiman y cuantifican para poder ser reconocidos al contratista, resulta lógico que lo mismo suceda con los riesgos imprevisibles, los cuales deben ponerse en conocimiento de la administración, para que ella los evalúe, a fin de determinar que se traten de imprevisibles, y se estime su cuantía que restablezca el equilibrio económico del contrato.

Sobre la Teoría de la Imprevisión ampliamente desarrollada por parte de la doctrina y la jurisprudencia, las cuales se enmarcan dentro de las causales que puedan llegar a constituir un rompimiento de la ecuación económica y financiera del contrato; se establece si bien es cierto son circunstancias ajenas a la voluntad de las partes, por lo que no forman parte del giro normal del objeto contratado, y que por lo mismo, se constituyen como un alea anormal dentro de la relación, también lo es que para que sea reconocido como imprevisto se deben analizar que se cumplan algunas características de la siguiente manera:

- Los hechos imprevisibles que afecten el Equilibrio Financiero Contractual deben acaecer durante la ejecución del contrato.

- Los hechos imprevisibles deben ser ajenos a la acción u omisión de las partes contratantes.
- Los hechos imprevisibles deben causar la onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Los hechos imprevisibles no pueden pertenecer al alea normal de la ejecución del contrato, es decir, no pueden pertenecer al giro ordinario de la previsión y diligencia de los contratistas.
- La fuente de los hechos en cuestión, no puede encontrarse en la negligencia de los actos precontractuales y durante la celebración del contrato por actuación de los contratantes.

Ello implica que deben estar debidamente sustentados y soportados para efectos de ser reconocidos y pagados por la entidad contratante.

De otra parte y con base en la información que se aporta en respuesta al informe preliminar, se observa que por un hecho sobreviniente como es el fallecimiento del contratista, la entidad no puede acatar lo establecido en la Resolución 420 de 2008 y mediante la cual se implementa el manual de interventoría de la entidad. Por lo que este ente de control retira esa parte de la observación.

Respecto de la modificación de las condiciones de los pliegos de condiciones sin el debido procedimiento en cuanto al cambio de la forma de pago en la formulación del clausulado del respectivo contrato, la entidad no se manifiesta al respecto, por lo que se considera que la observación es aceptada.

Por lo anterior el ente control y analizando la respuesta dada por la entidad retira la observación administrativa con incidencia disciplinaria en cuanto al recibo de las obras pero no considera aceptable la respuesta dada a la observación referente a los imprevistos y **se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$21.434.586 y presunta incidencia disciplinaria**, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y por la modificación de las condiciones de los pliegos de condiciones sin el debido procedimiento.

3.2.10 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$16.901.856,69 y presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 1911 de 2011, con relación a los precios oficiales del IDR sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones.

#### Contrato de obra 1911 del 30 de diciembre de 2011

Licitación Pública	IDRD-STC-LP-038-2011
Estado del contrato	Liquidado
Objeto	Contratar por el sistema de precio global fijo los diseños y estudios técnicos y por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste la construcción de Parques Vecinales cofinanciados con recursos del KFW de Bogotá D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Valor ejecutado	\$433.931.709
Valor inicial	\$420.888.180
Adición	\$ 14.292.902
Contratista	Consortio Parques Vecinales CJS
Representante Legal	Carlos Hernando Sierra Carrasquilla
Plazo	Seis y medio (6,5) meses
Supervisor	Alejandro José Campo Mora
Fecha de inicio	12 de abril de 2012
Fecha de terminación	1 de octubre de 2013
Interventor	Arquitectura Urbana Ltda

Mediante este contrato se realizaron estudios y diseños de dos frentes que son parques vecinales y la intervención en uno de ellos, como se muestra a continuación:



**CUADRO No. 18**  
**PARQUES INTERVENIDOS CONTRATO DE OBRA No 1911 DE 2011**

Cifras en \$

No.	NOMBRE PARQUE	CÓDIGO	LOCALIDAD	VALOR	OBRA
1	Parque República de Canadá	04-118	San Cristobal	\$401.408.550,50	Estudio de análisis de estabilización de taludes, diseño arquitectónico, diseño estructural, diseño hidráulico, diseño eléctrico, levantamiento topográfico. Construcción de skatepark, excavaciones rellenos, cimentación, redes hidráulicas, impermeabilizaciones, obras exteriores, placa de contrapiso, barandas, muros de contención, gaviones, concreto ciclópeo, muro en geobloque y acabados en general.
2	Parque Diana Turbay	18-144	Rafael Uribe Uribe	\$32.523.159,50	Estudio de análisis de estabilización de taludes, diseño arquitectónico, diseño estructural, diseño hidráulico, diseño eléctrico, levantamiento topográfico.

Fuente: contrato de obra 1911 de 2011.- Carpetas contractuales

Con base en este listado y teniendo en cuenta el acta de recibo final, se realizaron visitas el 11 de noviembre a los dos (2) frentes y mediante los cuales se ejecutó el 100% del presupuesto total del contrato, encontrando en cada uno de los mismos y de acuerdo con las intervenciones realizadas la siguiente situación:

<b>PARQUE REPUBLICA DE CANADA</b>	
	
Vista general del skatepark	Cuneta y sumidero

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

	
Anden construido	Baranda metálica instalada
<b>PARQUE DIANA TURBAY</b>	
	
Vista general hacia el oriente	Vista general hacia el occidente

El Instituto Distrital para la Recreación y Deporte en la vigencia 2011 da inicio al proceso de contratación No. IDRD-STP-LP-038-2011, el cual tenía por objeto *“Contratar por el sistema de precio global fijo los diseños y estudios técnicos y por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste la construcción de Parques Vecinales cofinanciados con recursos del KFW de Bogotá D.C.”* y mediante el cual se escogió al proponente Consorcio Parques Vecinales CJS quien tuvo por representante legal a Carlos Hernando Sierra Carrasquilla.

Se observó que en los estudios previos y en el pliego de condiciones definitivo, el AIU es estipulado, donde claramente se especifican los rubros para cada concepto. Esta figura busca reconocer los costos o gastos de ejecución indirectos del proyecto como son la administración (A), hacer las reservaciones necesarias para cubrir los posibles imprevistos que genere el desarrollo del proyecto (I), es decir cubrir los riesgos inherentes a la obra, y que se determinan según la naturaleza de la obra durante su ejecución. En el mercado, el uso del AIU tiene una gran ventaja en su



tratamiento tributario, puesto que la base gravable sobre la que se imponen algunos tributos no se aplica sobre el total del valor del contrato, sino sobre el AIU y específicamente sobre la utilidad (U) propuesta por el Contratista.

Dentro del mismo texto y en el numeral 6,6 se establece de igual manera “...**Forma de Pago.**”

*El valor del presente contrato se pagara así: a) El ochenta y cinco (85%) por ciento del valor de los diseños, previo recibo a satisfacción de los mismos por parte de la interventoría. b) El ochenta y cinco (85%) de cada acta mensual de obra, previa certificación de cumplimiento del interventor y presentación de la factura de cobro correctamente elaborada. c) El quince (15%) restante del valor del contrato, previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción por parte del IDR. Para efectos de los desembolsos de los que trata la presenta cláusula, el contratista deberá acreditar el pago de los aportes parafiscales y su afiliación obligatoria y pago actualizado al sistema de seguridad social, salud y pensiones, conforme al artículo 182 de la ley 100 de 1993, a ley 789 de 2002, el decreto 1703 de agosto 2 de 2002, la leyes 797 y 828 de 2003 y el decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en la misma...”.*

En la revisión realizada al proceso de contratación incluyendo el contrato se observa que se estableció un porcentaje de AIU por parte del contratista seleccionado igual a 43,99%, el cual fue definido de manera previa por el IDR y discriminado de la siguiente manera: A=36,0%, I=2,99% y U=5,0%. Así las cosas y teniendo en cuenta que el valor final del contrato en obra fue de \$368.885.391, se deduce que por el porcentaje correspondiente al ítem de imprevistos del costo indirecto se pagó la suma de \$7.660.027, la cual de acuerdo con el numeral 6,6 de los pliegos de condiciones fue pagada de manera mensual de acuerdo con las actas de recibo parcial, pero desconociendo que este rubro se asigna para cubrir los imprevistos que se presenten durante la ejecución del objeto contractual y que alteren la ecuación contractual y por ende el equilibrio económico del contrato, razón por la cual su pago debe estar soportado y avalado tanto por la interventoría como por la entidad contratante.

Ni en los estudios previos, ni en el análisis del sector contenido en los pliegos de condiciones del IDR, como tampoco en la etapa de evaluación, se tuvo en cuenta que fuera evaluado y revisado el componente económico del AIU, de manera que se garantizara la conveniencia del mismo, de acuerdo con las condiciones del mercado, permitiendo identificar las irregularidades o errores que este hubiera podido contener para la ejecución de las obras; así como soportar durante la ejecución y desarrollo del contrato, el debido control y vigilancia del flujo de inversión total incluyendo los costos indirectos del mismo por la Interventoría de manera que se cargara y soportara el cargo de los Imprevistos ocasionados en cada contrato de obra, transgrediéndose así por parte del IDR los principios de planeación<sup>21</sup>,

21 Con relación al principio de planeación la Procuraduría General de la Nación, se ha referido en los siguientes términos: “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea productivo

responsabilidad<sup>22</sup> y economía<sup>23</sup> de la inversión pública, generando un mayor valor pagado por concepto de imprevistos no soportados y pagados por valor de \$7.660.027.

De otra parte, en los pliegos definitivos numeral 3,2,2 Propuesta económica se establece “...La propuesta económica, debe presentarse en medio escrito y magnético con los valores expresados en Moneda Legal Colombiana sin centavos. El oferente deberá ajustar al peso los precios ofertados, en caso contrario, el IDRD aproximará los precios, así: cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a cinco lo aproximará por exceso al peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a cinco lo aproximará por defecto al peso. **En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos. De igual manera, el valor total de la oferta, deberá ser menor o igual al 100% del presupuesto oficial o la sumatoria de precios unitarios oficiales, según sea el caso, y mayor o igual al 90% del mismo...**”. De lo anterior, se deduce que ninguno de los valores unitarios de los ítems establecidos por los proponentes, ni el valor total de la propuesta puede estar por encima del 100% ni por debajo del 90% de los establecidos dentro de los estudios previos y los pliegos definitivos los cuales fueron definidos por la Entidad.

Así las cosas se procedió a revisar la propuesta económica del proponente ganador, revisando cada uno de los ítems propuestos contra los precios de referencia a diciembre del año de suscripción y de ejecución en el caso de los precios no previstos, y los cuales son la base para establecer el presupuesto oficial con el cual la entidad realizó el estudio de mercado y pudo establecer el monto a contratar y poder expedir el certificado de disponibilidad presupuestal, documento base para dar apertura al proceso licitatorio de contratación.

En esta revisión se encontraron valores que están por fuera de la condición establecida en el pliego de condiciones definitivo, como se muestra en el siguiente cuadro:

---

de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su *viabilidad técnica y económica* (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”. Subrayado fuera de texto.

22 Principio de responsabilidad: enfatiza la búsqueda del cumplimiento de los fines de la contratación, la necesidad de estudios previos, la responsabilidad de los contratantes y contratistas. (Ver artículo 26 de la Ley 80 de 1993).

23 Economía: Propende por procedimientos ágiles y responsables en el proceso de selección y adjudicación de un contrato. Con fundamento en lo anterior, se debe precisar que el interés que se persigue con la contratación estatal, no es el del lucro de la entidad estatal, ni mucho menos el del lucro de particulares, sino el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, tal como lo precisa la misma ley 80 de 1993, en su artículo 3° al indicar con claridad los fines de la contratación estatal en Colombia.

**CUADRO No. 19**  
**MAYORES VALORES PAGADOS CONTRATO DE OBRA 1911 DE 2011**

Cifras en \$

ITEM (1)	DESCRIPCIÓN (2)	UN (3)	CÓDIGO (4)	VR UNITARIO (5)	CANT (6)	V/TOTAL (7)	PRECIO DE REFERENCIA IDRD 2012-2013 (8)	MAYOR VALOR PAGADO (9)=(5-8)*(6)
<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES Y RELLENOS</b>							
2,1	Excavación manual en material común suelos blandos con retiro	m3	10093	\$ 39.830,00	50,99	\$ 2.030.932,00	\$ 39.069,98	\$ 38.753,42
<b>3</b>	<b>ESTRUCTURA</b>							
3,3	Acero de refuerzo MUROS 60000 psi (incluye figurado, amarre, suministro e instalación)	ton	284	\$ 2.806.196,00	7,31	\$ 20.513.293,00	\$ 2.430.850,25	\$ 2.743.777,43
5,1	Impermeabilización espaldón muros de contención con igol imprimante e igol denso (suministro e instalación)	m2	10119	\$ 18.395,00	36,88	\$ 678.408,00	\$ 17.673,39	\$ 26.612,98
5,2	Impermeabilización fachadas en ladrillo o concreto con sika transparente10 o similar	m2	10191	\$ 5.335,00	12,55	\$ 66.954,00	\$ 5.217,10	\$ 1.479,65
<b>6</b>	<b>EXTERIORES</b>							
6,1	Adoquín arcilla h=0.06 m Tipo Tolete pend. mayores a10% y hasta 15% con Estruct. Sub-base gradac B=400 e=0,20+Base B=600e=0,15+Adoquín e=0,06, Mortero de alistado y pegado ,Sellado mortero 1:6,dilatación de Confinamiento cada 20m2 (Tabla5-1Tipo1 Suelos B	m2	12005	\$ 93.587,00	8,04	\$ 752.439,00	\$ 91.742,25	\$ 14.831,79
<b>NP</b>	<b>NO PREVISTOS</b>							
NP1	Relleno en rebebo compactado tipo base granular IDRD (suministro e instalación)	m3	10724	\$ 73.950,00	68,72	\$ 5.081.844,00	\$ 72.655,68	\$ 88.945,67
NP2	Compactacion fondo excavacion	m2	12506	\$ 753,00	252,23	\$ 189.929,00	\$ 701,91	\$ 12.886,43
NP5	Muro de contención recebo reforzado con geomalla según diseño (incluye suministro e instalación)	m3	10186	\$ 155.398,00	74,01	\$ 11.501.006,00	\$ 127.485,19	\$ 2.065.827,07
NP6	Concreto ciclopeo, concreto 3000 psi de planta (Rajon 60%-concreto 40%)	m3	10244	\$ 367.262,00	111,00	\$ 40.766.082,00	\$ 356.608,59	\$ 1.182.528,51
NP11	Construcción de esquinero en angulo 2"X2"X3/16" incluye varilla de 1/2" para anclajes según planos	ml	13541	\$ 50.958,00	46,88	\$ 2.388.911,00	\$ 42.876,81	\$ 378.846,19
<b>SUBTOTAL</b>								<b>\$ 6.554.489,14</b>
<b>AU (41,00%)</b>								<b>\$ 2.687.340,55</b>
<b>TOTAL</b>								<b>\$ 9.241.829,69</b>

Fuente: SECOP y carpetas contractuales

Como se deduce del cuadro, los valores propuestos dentro de la oferta económica ganadora, así como los precios no previstos pactados durante la ejecución del contrato, superan el valor oficial establecido por el IDRD para las vigencias analizadas, por lo que se puede afirmar que varias de las actividades ejecutadas en el desarrollo del contrato y que fueron pagadas con base en este precio por la Entidad, tienen un mayor costo el cual asciende a la suma de \$9.241.829,69.

Es de anotar respecto del Cuadro No. 19, que dentro del cálculo efectuado por este ente de control para determinar el mayor valor, no se tuvo en cuenta el porcentaje de imprevistos, de los costos directos ya que estos fueron contabilizados en la primera parte de la observación fiscal.

Lo anterior que permite evidenciar la irregularidad observada al pagar un mayor en los ítems señalados en el cuadro anterior; éstas diferencias estarían en contra de lo definido en los numerales mencionados del pliego de condiciones definitivo No IDR-STD-LP-038-2011.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo arriba expuesto, se considera que existe inobservancia o no efectuó en debida forma lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes: “...la entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello...”.

Igualmente se contraviene lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Esta situación presupone el pago de una cuantía que asciende a \$16.901.856,69, por el pago de los Imprevistos que hacen parte de los costos indirectos sin los debidos soportes y por el pago de un mayor valor de los ítems o actividades mostrados por encima de los precios oficiales o de referencia establecidos por la entidad contratante.

Conforme a lo anterior, se manifiesta lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 presentándose un daño fiscal en cuantía de \$16.901.856,69, con presunta incidencia disciplinaria, por el pago de imprevistos sin los respectivos soportes y la fijación de precios unitarios contractuales sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones del contrato de obra 1911 de 2011.

#### Valoración Respuesta Entidad

Analizando la respuesta dada por la entidad, con relación con el pago de los imprevistos, para este ente de control es claro que el pago de esta suma, se efectuó sin soporte alguno durante la ejecución del contrato, tal y como lo exigen la normatividad vigente en el momento de la suscripción y ejecución del contrato, así como que el imprevisto estipulado en el AIU, corresponde a un factible, que se puede presentar en la ejecución de obras, razón por la que se dispone de este porcentaje dentro de los costos indirectos del proyecto, de acuerdo a la estimación efectuada por el IDR-STD en los estudios previos y ofertada por los contratistas, y que no corresponden a los de la teoría de la imprevisión que es anormal y ajeno a la voluntad de las partes.

El carente análisis técnico relacionado con el AIU y requerido por el IDR-STD dentro de los procesos licitatorios a cada uno de los posibles oferentes, no permite identificar claramente los componentes de pago a tener en cuenta por cada contratista dentro de la definición de los costos indirectos de conformidad con la media dada por el mercado, es el caso en donde de acuerdo con la capacidad de cada una de las

empresas proponentes, estas puedan ofertar su AIU, es decir, se pueda determinar los componentes soporte del cálculo propuestos por el mercado.

Esta situación ha generado que en el IDRD para el proceso licitatorio, en la propuesta económica presentada por los oferentes, se asuma por el contratista el AIU propuesto por el IDRD, sin que exista un mecanismo comparativo de mercado aterrizado a las condiciones particulares de las empresa participantes de cada proceso, en virtud del comportamiento en otras entidades públicas para objetos contractuales similares en los cuales los imprevistos no son incluidos y que esto, sea evaluado en cada proceso licitatorio, situación en contravía de los principios de transparencia, libertad de concurrencia y economía.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo arriba expuesto, se considera que existe inobservancia o no efectuó en debida forma lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes: “...la entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello...”.

Frente al tema del imprevisto la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia radicada con el No. 14.577 del 29 de mayo de 2003, expresó que cuando se presentan alteraciones por causas no imputables al contratista, independientemente de que las partes lo hayan pactado o no, para efectos de determinar si tal imprevisión es procedente, es necesario tener en cuenta de una parte, que la modificación de circunstancias y su incidencia en los costos del contrato deben estar demostradas, y de otra, que las reclamaciones respectivas deben haberse formulado por el contratista a la Administración durante la ejecución del contrato o, a más tardar, en el momento de su liquidación, ello aunado al hecho en que si los riesgos previsibles se estiman y cuantifican para poder ser reconocidos al contratista, resulta lógico que lo mismo suceda con los riesgos imprevisibles, los cuales deben ponerse en conocimiento de la administración, para que ella los evalúe, a fin de determinar que se traten de imprevisibles, y se estime su cuantía que restablezca el equilibrio económico del contrato.

Sobre la Teoría de la Imprevisión ampliamente desarrollada por parte de la doctrina y la jurisprudencia, las cuales se enmarcan dentro de las causales que puedan llegar a constituir un rompimiento de la ecuación económica y financiera del contrato; se establece si bien es cierto son circunstancias ajenas a la voluntad de las partes, por lo que no forman parte del giro normal del objeto contratado, y que por lo mismo, se constituyen como un alea anormal dentro de la relación, también lo es que para que sea reconocido como imprevisto se deben analizar que se cumplan algunas características de la siguiente manera:

- Los hechos imprevisibles que afecten el Equilibrio Financiero Contractual deben acaecer durante la ejecución del contrato.
- Los hechos imprevisibles deben ser ajenos a la acción u omisión de las

- partes contratantes.
- Los hechos imprevisibles deben causar la onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
  - Los hechos imprevisibles no pueden pertenecer al alea normal de la ejecución del contrato, es decir, no pueden pertenecer al giro ordinario de la previsión y diligencia de los contratistas.
  - La fuente de los hechos en cuestión, no puede encontrarse en la negligencia de los actos precontractuales y durante la celebración del contrato por actuación de los contratantes.

Ello implica que deben estar debidamente sustentados y soportados para efectos de ser reconocidos y pagados por la entidad contratante.

Igualmente es importante nuevamente señalar que el numeral 3.2.2 Propuesta Económica menciona “... *En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos...*”.

Es importante mencionar que para el análisis efectuado por este ente de control en este aparte, se tuvieron en cuenta los precios de referencia de diciembre de 2011 en una primera etapa para analizar los precios pactados de acuerdo con la propuesta económica presentada por el oferente escogido y los precios de referencia de diciembre de 2012 para las actividades no previstas teniendo en cuenta que la ejecución del contrato se efectuó en esta vigencia.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia emanada por el Consejo de Estado en sentencia No. CE SIII 25642 de 2013, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, la cual establece “...**PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar...**...Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes...”.

De igual manera menciona “...**PLIEGO DE CONDICIONES - Naturaleza jurídica / PLIEGO DE CONDICIONES - Ley del contrato.** Conviene estudiar la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones con el fin de identificar la susceptibilidad de interpretación de los mismos, y los criterios hermenéuticos que permiten solucionar los problemas de aplicación. Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular consultar sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, de 30 de noviembre de 2006, exp. 18059, de 3 de mayo de 1999, exp. 12344, de 28 de abril de 2005, exp. 12025, de 8 de junio de 2006, exp. 15005 y de 8 de junio de 2008, exp. 17783...//

//...**PLIEGO DE CONDICIONES - Noción. Definición. Concepto / PLIEGO DE CONDICIONES - Etapa precontractual / PLIEGO DE CONDICIONES - Importancia / PLIEGO DE CONDICIONES - Fundamento / PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar.** En esa perspectiva, el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtir para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 3 de mayo de 1999, exp. 12344...//

//...**PLIEGO DE CONDICIONES - Sobre el se diseña, estructura y concreta el proceso contractual de la administración pública / PLIEGO DE CONDICIONES - Prevalece sobre el contrato...**...El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia

entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídico negociales del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alíer E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366

**FUENTE FORMAL:** LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 25 NUMERAL 2

**ETAPA PRECONTRACTUAL - Potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado / ETAPA PRECONTRACTUAL - La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional / ETAPA CONTRACTUAL - Actos propios. Entidades públicas. Venire contra factum proprium / MARCO GENERAL DE CONTRATACION PUBLICA - Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007**

La potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado. En la etapa precontractual es evidente que el deber de planeación y la sujeción al contenido del pliego de condiciones hace nugatoria toda posibilidad de discrecionalidad por parte de la administración, en los términos del artículo 36 del C.C.A., ya que toda decisión general o particular requerirá de una motivación ajustada a los actos administrativos precontractuales, entre ellos al pliego de condiciones. En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la



*orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios (venire contra factum proprium)....”.*

De lo anterior se concluye que el pliego es la ley del contrato y que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, prevalece el primero, el cual contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.

Así las cosas, es claro para este ente de control que la Entidad no acató lo contenido en los pliegos de condiciones referente a los precios unitarios, ya que varios de ellos superan el tope establecido por la Entidad, como se mencionó claramente en el numeral 3.2.10 del informe preliminar y generando el pago de un mayor valor. Así mismo, la entidad en su respuesta no aporta elementos adicionales de juicio que desvirtúen la observación formulada. Adicionalmente es claro que la entidad no tiene la autonomía o discrecionalidad de acatar o no las obligaciones establecidas en el pliego de condiciones, ya que el mismo es ley para las partes, como lo establece la misma sentencia anteriormente mencionada cuando dice “...**La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional**...//...*En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios...*”

De acuerdo a lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por el IDRD, en razón a que no se aclaran los hechos relacionados con el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 1911 de 2011, con relación a los precios oficiales de referencia del IDRD, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los respectivos pliegos, situación que genera una merma al patrimonio público en cuantía de 9.241.829,69, igualmente tampoco se desvirtuó lo observado frente al pago de imprevistos sin los respectivos documentos soportes que evidencien su ejecución, en cuantía de \$7.660.027, por lo tanto no se acepta la respuesta y se configura un **hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$16.901.856,69 y presunta incidencia disciplinaria.**

3.2.11 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$27.597.057,50 y presunta incidencia disciplinaria, por el mayor valor pagado en los precios unitarios del contrato de obra 2316 de 2013, con relación a los precios oficiales del IDRD, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones y por fallas encontradas en las obras.

**Contrato de obra 2316 del 13 de diciembre de 2013**

Licitación Pública	IDRD-STC-LP-013-2013
Estado del contrato	Liquidado
Objeto	Contratar por el sistema de precio global fijo los estudios y diseños técnicos y por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste, las obras de construcción y/o adecuación de parques vecinales de Bogotá D.C.
Valor ejecutado	\$1.716.216.179
Valor inicial	\$1.716.216.179
Adición	\$---
Contratista	Craing Ltda
Representante Legal	Sigifredo Ospina Castro
Plazo	Ocho (8) meses
Supervisor	Alejandro José Campo Mora
Fecha de inicio	30 de enero de 2014
Fecha de terminación	29 de septiembre de 2014
Interventor	GNG Ingeniería SAS

El contrato se suscribió con el fin de realizar la recuperación de las zonas duras como andenes, andenes cuneta, senderos peatonales, pistas de trote, pista de bicross, entre otros, en diferentes parques del sistema y que son administrados por el IDRD.

Este contrato incluye la intervención de 9 parques vecinales, de manera simultánea, en varias localidades de la ciudad, como se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO No. 20  
PARQUES INTERVENIDOS CONTRATO DE OBRA No 2316 DE 2013**

Cifras en \$

No.	NOMBRE PARQUE	CÓDIGO	LOCALIDAD	VALOR	OBRA
1	Los Sauces Norte	01-298	Usaquén	\$135.728.301	Construcción de senderos en adoquín, plazoleta de gimnasio al aire libre con 4 módulos bio saludables y piso en caucho e=1 cm plazoleta de juegos infantiles con modulo tipo 3 y piso en caucho e=3 cm, mobiliario urbano (baca y canecas), empradización
2	Parque Pinar de la Fragua	11-1066	Suba	\$307.963.619	Construcción de cancha múltiple en asfalto tres servicios, instalaciones hidráulicas para manejo de aguas lluvias, sendero en adoquín perimetral a la cancha, bancas, empradización
3	Parque Los Fundadores	08-411	Kennedy	\$104.279.887	Construcción de andén y sendero en adoquín plazoleta de gimnasio al aire libre con 5 módulos bio saludables y piso en caucho e=1 cm muro de contención con elementos prefabricados
4	Parque Santa Cecilia	10-095	Engativá	\$111.677.447	Construcción de sendero circular alrededor de la cancha existente, sendero frontal a la zona de comercio, instalaciones hidráulicas para el manejo de aguas lluvias
5	Parque Urbanización Calabria	19-305	Ciudad Bolívar	\$34.472.196	Construcción de sendero en adoquín del costado sur de la cancha existente, suministro e instalación de módulo de juegos infantiles en madera inmunizada
6	Parque Urbanización Ciudad Hayuelos Etapa I, II y III	09-200	Fontibón	\$98.060.386	Diseño y estudios técnicos del parque Construcción de plazoleta de gimnasio al aire libre con piso en caucho e=1 cm con 6 módulos bio saludables, piso en adoquín de concreto y adoquín ecológico, plazoleta en adoquín de concreto en forma triangular de acceso al parque
7	Parque José María Carbonell etapa I y II	07-222	Bosa	\$412.460.838	Diseño y estudios técnicos del parque Construcción de andenes, senderos y plazoletas en adoquín de arcilla, de concreto y ecológico y con losetas prefabricadas en concreto, plazoleta de gimnasio al aire libre con 4 módulos bio saludables y piso en caucho e=1 cm, plazoleta de juegos infantiles con 4 módulos y piso en caucho e=1 cm, instalaciones hidráulicas para el manejo de aguas lluvias, siembra de árboles, empradización





*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

No.	NOMBRE PARQUE	CÓDIGO	LOCALIDAD	VALOR	OBRA
8	Parque Chico Norte II sector	02-039	Chapinero	\$405.498.763	Diseño y estudios técnicos del parque Construcción de senderos, andenes y plazoletas en adoquín de arcilla, de concreto, y ecológico, plazoleta de gimnasio al aire libre con 9 módulos bio saludables con piso en caucho e=1 cm y baranda M-80, suministro e instalación de 5 sillas inglesas y 6 bancas M-40, suministro y siembra de árboles y plantas ornamentales, empradizarían
9	Parque 12 de octubre	12-033	Barrios Unidos	\$4.258.983	Suministro e instalación de 4 canecas en acero inoxidable

Fuente: contrato de obra 2316 de 2013.- Carpetas contractuales

### Fallas de Estabilidad de Obra

Con base en este listado y teniendo en cuenta el acta de recibo final, se realizaron visitas el 11 de noviembre a los frentes y mediante los cuales se ejecutó el 100% del presupuesto total del contrato, encontrando en cada uno de los mismos y de acuerdo con las intervenciones realizadas la siguiente situación:

<b>PARQUE PINAR</b>	
	
Vista general	Anden en adoquín
	
Fisuras en cancha de asfalto	Cuneta en contrapendiente

El Instituto Distrital para la Recreación y Deporte en la vigencia 2013 da inicio al proceso de contratación No. IDRD-STP-LP-013-2013, el cual tenía por objeto *“Contratar por el sistema de precio global fijo los estudios y diseños técnicos y por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de ajuste, las obras de construcción y/o adecuación de*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

parques vecinales de Bogotá D.C.” y mediante el cual se escogió al proponente Craing Ltda quien tuvo por representante legal a Sigifredo Ospina Castro.

Dentro del proceso de selección mencionado se formularon los pliegos de condiciones definitivos, los cuales en el numeral 4,2 Propuesta económica, establecen: “...La propuesta económica, debe presentarse en medio escrito y magnético con los valores expresados en Moneda Legal Colombiana sin centavos. El oferente deberá ajustar al peso los precios ofertados, en caso contrario, el IDRD aproximará los precios, así: cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a cinco lo aproximará por exceso al peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a cinco lo aproximará por defecto al peso. En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos. De igual manera, el valor total de la oferta, deberá ser menor o igual al 100% del presupuesto oficial o la sumatoria de precios unitarios oficiales, según sea el caso, y mayor o igual al 90% del mismo...”

Por lo anterior, se procedió a revisar la propuesta económica presentada por el oferente escogido y comparar los precios ofertados contra los precios de referencia a diciembre del año de suscripción del contrato, y los cuales fueron la base para definir el monto del presupuesto oficial para la contratación.

En dicha revisión se encontraron valores propuestos, que superan el valor de referencia establecido y que incumplen la condición establecida en los pliegos de condiciones definitivas, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 21**  
**MAYORES VALORES PAGADOS CONTRATO DE OBRA 2316 DE 2013**

Cifras en \$

ITEM (1)	DESCRIPCIÓN (2)	UN (3)	CÓDIGO (4)	VR UNITARIO (5)	CANT (6)	V/TOTAL (7)	PRECIO DE REFERENCIA IDRD 2012-2013 (8)	MAYOR VALOR PAGADO (9)=(5-8)*(6)
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES Y DEMOLICION</b>							
<b>1,2</b>	<b>DEMOLICIONES</b>							
1,2,2	Realce pozo inspecc Mampost d=1.20 h=0.75+tapa esp	UN	10288	\$ 875.805,86	9,00	\$ 7.882.253,00	\$ 862.901,77	\$ 116.136,77
1,2,3	Realce Camara insp Mamp CS276 Codensa **	UN	10263	\$ 517.874,59	14,00	\$ 7.250.244,00	\$ 510.101,22	\$ 108.827,11
1,2,4	Realce caja valvulas mampost (30x40cm)h=0.30m **	UN	10197	\$ 36.117,98	3,00	\$ 108.354,00	\$ 35.575,62	\$ 1.627,08
1,2,12	Demolicion sendero en adoquín incly cargue+reti **	M2	10209	\$ 6.151,33	135,74	\$ 834.981,00	\$ 6.058,59	\$ 12.587,85
1,2,14	Demolicion anden concr e=0.10 incl. cargue y ret *	M2	10149	\$ 13.396,00	2.872,73	\$ 38.483.091,00	\$ 13.194,83	\$ 577.907,09
1,2,16	Demolición Manual sardinel(inc.cargue+ retiro)**	ML	10000	\$ 8.190,28	343,46	\$ 2.813.032,00	\$ 8.067,46	\$ 42.182,04
1,2,17	Demolición Viga Ciment. Conc. Reforzado 0.045m3/m	mL	14428	\$ 7.212,17	275,00	\$ 1.983.347,00	\$ 7.103,45	\$ 29.898,00
1,2,18	Demolición Con Equipo bordillo incly cargue y reti	ML	10002	\$ 10.435,09	428,36	\$ 4.469.975,00	\$ 10.278,77	\$ 66.961,24
1,2,20	Realce Semaforo **	UN	10533	\$ 193.332,85	1,00	\$ 193.333,00	\$ 190.430,95	\$ 2.901,89
1,2,21	Desmorte y demolicion bolardo M-60 concreto**	UN	10783	\$ 17.782,21	1,00	\$ 17.782,00	\$ 17.514,87	\$ 267,34
<b>1,3</b>	<b>DESMONTES Y RETIROS</b>							

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ITEM (1)	DESCRIPCIÓN (2)	UN (3)	CÓDIGO (4)	VR UNITARIO (5)	CANT (6)	V/TOTAL (7)	PRECIO DE REFERENCIA IDR 2012-2013 (8)	MAYOR VALOR PAGADO (9)=(5-8)*(6)
1,3,1	Desmante y retiro juegos infantiles(Máx.10eventos)	JG	10240	\$ 38.170,72	4,00	\$ 152.683,00	\$ 36.275,81	\$ 7.579,64
1,3,2	desmante y reinstalacion señales civicas **	UN	10791	\$ 29.014,16	5,00	\$ 145.071,00	\$ 28.579,02	\$ 2.175,70
1,3,4	Demolición cañuela Con Equipo(Inc.cargue y retiro)	ML	10771	\$ 8.299,61	102,00	\$ 846.560,00	\$ 8.174,61	\$ 12.750,00
1,3,5	Desmante y retiro de llantas**	UN	10342	\$ 4.290,66	12,00	\$ 51.488,00	\$ 4.226,59	\$ 768,84
1,3,6	Demol cerram e=.15 mixt hman=1+hmet=2+carge+reti**	ML	10207	\$ 66.741,63	97,20	\$ 6.487.286,00	\$ 60.093,63	\$ 646.185,60
1,3,8	Desmante Banca Exist.(demol. de bases y retiro)**	UN	10882	\$ 66.390,97	6,00	\$ 398.346,00	\$ 64.008,30	\$ 14.296,02
1,3,9	desmante y retiro canecas **	UN	10860	\$ 20.228,95	6,00	\$ 121.374,00	\$ 19.925,25	\$ 1.822,17
1,3,11	Desmante Señal (IDE-67) -STPM**	UN	14077	\$ 27.067,80	2,00	\$ 54.136,00	\$ 26.661,46	\$ 812,68
<b>1,4</b>	<b>DESMONTES Y REINSTALACIONES</b>							
1,4,1	Desmante y Reinstalac. Estruct.Baloncesto	JG	13938	\$ 740.625,44	1,00	\$ 740.625,00	\$ 727.420,56	\$ 13.204,88
<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES Y RELLENOS</b>							
<b>2,1</b>	<b>EXCAVACIONES</b>							
2,1,2	Excavacion mecanica con retiro suelo blando **	M3	10380	\$ 28.275,41	1.254,81	\$ 35.480.392,00	\$ 27.851,02	\$ 532.530,68
<b>2,2</b>	<b>RELLENOS</b>							
2,2,2	Relleno compactado Subbase granular tipo IDR	M3	12501	\$ 59.278,29	993,08	\$ 58.868.126,00	\$ 58.388,51	\$ 883.618,45
2,2,3	Relleno compactado Base granular tipo IDR **	M3	10724	\$ 77.495,86	74,95	\$ 5.808.315,00	\$ 76.332,35	\$ 87.205,07
2,2,4	Relleno rajon y suavizado con Afirmado (mecanico) -- Incluye suministro de materiales, mano de obra,	M3	12000	\$ 60.856,26	235,38	\$ 14.324.345,00	\$ 59.943,14	\$ 214.929,01
2,2,5	Nivelacion y Conformacion taludes (m3) **	M3	10759	\$ 31.717,99	790,12	\$ 25.061.014,00	\$ 31.242,35	\$ 375.808,73
<b>4</b>	<b>REDES HIDRAULICAS</b>							
<b>4,2</b>	<b>REDES EXTERIORES</b>							
4,2,7	Tuberia Novafort d=110mm exca y relleno recebo **	ML	10031	\$ 46.035,95	87,47	\$ 4.026.764,00	\$ 45.345,39	\$ 60.402,85
4,2,11	Cañuela T-C prefabricada (A-120) (canal)**	ML	10352	\$ 53.002,85	214,47	\$ 11.367.521,00	\$ 52.613,54	\$ 83.495,32
4,2,12	Filtro geodren planar tuberia 100 mm h=1.0 **	ML	10167	\$ 78.525,19	0,00	\$ -	\$ 77.346,39	\$ -
4,2,13	Caja de inspeccion .60x.60 h=1.0+Excav(ESPEC/IDRD)	UN	14486	\$ 374.884,11	21,00	\$ 7.872.566,00	\$ 369.226,66	\$ 118.806,35
<b>5</b>	<b>REDES ELECTRICAS</b>							
<b>5,2</b>	<b>REDES EXTERIORES</b>							
5,2,1	Caja electrica de inspección AP 274 Codensa **	UN	10563	\$ 376.820,62	18,00	\$ 6.782.771,00	\$ 371.164,64	\$ 101.807,55
5,2,2	CANALIZ. DUCTO ELECT. PVC- D 2x3" Zona Verde(In Ex	ML	11481	\$ 42.872,13	144,30	\$ 6.186.448,00	\$ 42.228,80	\$ 92.831,80
<b>9</b>	<b>IMPERMEABILIZACIONES Y AISLAMIENTOS</b>							
<b>12</b>								
<b>12,1</b>								
12,1,1	Empradizacion zonas verdes a recuperar taludes **	M2	10289	\$ 17.414,80	1.378,29	\$ 24.002.650,00	\$ 16.916,97	\$ 686.154,26
12,1,2	Relleno en gravilla de rio seleccionada blanca **	m3	13244	\$ 162.492,50	45,58	\$ 7.406.348,00	\$ 90.706,81	\$ 3.271.965,15
12,1,3	Jardines zonas exteriores	M2	10709	\$ 73.629,74	389,31	\$ 28.664.697,00	\$ 72.524,31	\$ 430.351,58
12,1,4	Corte y cicatrización de Raices Arbol 10 a 20M**	UN	12141	\$ 338.922,74	8,00	\$ 2.711.382,00	\$ 333.834,98	\$ 40.702,08

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ITEM (1)	DESCRIPCIÓN (2)	UN (3)	CÓDIGO (4)	VR UNITARIO (5)	CANT (6)	V/TOTAL (7)	PRECIO DE REFERENCIA IDRD 2012-2013 (8)	MAYOR VALOR PAGADO (9)=(5-8)*(6)
<b>12,2 SENDEROS Y ANDENES</b>								
12,2,6	Andenconcreto e=0.10 5.2-A bland geoPAVCO o similar	M2	12023	\$ 121.405,19	579,65	\$ 70.372.518,00	\$ 119.390,65	\$ 1.167.728,11
12,2,7	AdoquinColores e=0.06 p<5% 5.1-1 bland geoPAVCO*	M2	14450	\$ 111.460,63	502,44	\$ 56.002.279,00	\$ 109.935,44	\$ 766.316,46
12,2,9	CanchaAsfalto e=0.05 R-1350 5.2-A bland geoPAVCO	M2	12017	\$ 101.085,63	467,00	\$ 47.206.987,00	\$ 100.913,76	\$ 80.260,96
12,2,10	Bordillo prefabricadoA-80(0.35x0.2x0.80m)ZV-conAtr	ML	12065	\$ 53.419,51	2.638,81	\$ 140.963.992,00	\$ 52.616,03	\$ 2.120.218,89
12,2,11	Sardinell prefab.A-10 a=0.20 h=0.50L=0.8 Sin atraqu	ML	12064	\$ 55.149,17	340,19	\$ 18.761.194,00	\$ 53.132,33	\$ 686.107,10
12,2,12	Confinamiento interior en adoq cada 20 m2	ML	12507	\$ 13.021,70	266,18	\$ 3.466.116,00	\$ 12.825,95	\$ 52.104,74
12,2,14	Caja tratamiento radicular mamp 1.5*1.5 h=1.57 **	UN	10249	\$ 1.409.794,06	10,00	\$ 14.097.941,00	\$ 1.387.263,64	\$ 225.304,15
12,2,15	Loseta IDU A50 p<5% 5.1-1 bland geoPAVCO**	M2	10216	\$ 120.473,38	172,81	\$ 20.819.005,00	\$ 116.200,12	\$ 738.462,06
12,2,16	AdoquinConcre e=0.08 p<5% 5.3-1 bland geoLAFAYETT	M2	12036	\$ 105.057,15	234,57	\$ 24.643.255,00	\$ 104.378,89	\$ 159.098,28
12,2,18	Adoquin Ecológico+Grava e=0.15m	M2	13940	\$ 92.335,87	360,28	\$ 33.267.153,00	\$ 90.949,46	\$ 499.501,59
12,2,23	PISO CAUCHO RECICLADO-1cm+ESTRUCTURA SUBBASE	M2	15230	\$ 139.557,76	404,09	\$ 56.393.893,00	\$ 136.383,66	\$ 1.282.620,05
12,2,24	PISO CAUCHO RECICLADO-3cm+ESTRUCTURA SUBBASE	M2	15232	\$ 216.842,83	145,71	\$ 31.596.168,00	\$ 212.341,29	\$ 655.918,66
<b>13 MOBILIARIO</b>								
<b>13,1 MOBILIARIO URBANO</b>								
13,1,1	Caneca Acero inoxidable M-121 (sumin e insta) **	UN	10250	\$ 726.739,90	15,00	\$ 10.901.098,00	\$ 713.948,91	\$ 191.864,78
13,1,2	Juegos infantiles M-3 (Sum+Instal)-STPM **	UN	10227	\$ 6.857.525,68	1,00	\$ 6.857.526,00	\$ 6.751.828,47	\$ 105.697,21
13,1,4	Estructura marcos micro futbol (sumin e insta) **	JG	10232	\$ 1.190.201,11	1,00	\$ 1.190.201,00	\$ 1.172.139,61	\$ 18.061,50
13,1,5	Estructura volleyball+Malla (suministro e instala)	UN	10251	\$ 767.477,53	1,00	\$ 767.478,00	\$ 757.148,72	\$ 10.328,81
13,1,6	Bolardo metalico M-63 Sum+Instal **	UN	10428	\$ 129.266,48	5,00	\$ 646.332,00	\$ 127.326,08	\$ 9.701,98
13,1,7	Señal IDG-S 60x70 dos caras (sumin+instal) **	UN	10315	\$ 715.017,41	5,00	\$ 3.575.087,00	\$ 704.860,13	\$ 50.786,40
13,1,9	Baranda juegos infantiles M-80 con viga (sum+inst)	ML	10203	\$ 233.753,31	23,00	\$ 5.376.326,00	\$ 230.244,91	\$ 80.693,08
13,1,11	Banca prefab M-31 sinEspald sumin e instala Z.V.**	UN	10086	\$ 557.399,68	4,00	\$ 2.229.599,00	\$ 537.187,97	\$ 80.846,84
13,1,14	Señal SC-80 30x40 dos caras (sumin+instal) **	UN	11596	\$ 334.600,56	8,00	\$ 2.676.804,00	\$ 329.577,91	\$ 40.181,20
13,1,15	DOTACION FLEXION PIERNAS ADULTOS/MAYORES-DISEÑO ID	und	13838	\$ 2.691.118,50	4,00	\$ 10.764.474,00	\$ 2.650.555,34	\$ 162.252,64
13,1,16	DOTACION PENDULO ADULTOS/MAYORES-DISEÑO-IDRD(S+Ins)	und	13839	\$ 2.502.278,24	1,00	\$ 2.502.278,00	\$ 2.464.549,34	\$ 37.728,90
13,1,17	DOTACION CAMINADOR ADULTOS/MAYORES-DISEÑO-IDRD(S+In	und	13840	\$ 2.337.815,75	5,00	\$ 11.689.079,00	\$ 2.302.555,34	\$ 176.302,03
13,1,18	DOTACION GIRO CADERA ADULTOS/MAYORES-DISEÑO-IDRD(S+	und	13841	\$ 2.074.889,70	4,00	\$ 8.299.559,00	\$ 2.043.658,09	\$ 124.926,42
13,1,19	DOTACION PLATAFORMA ADULTOS/MAYORES-DISEÑO-IDRD(S+I	und	13842	\$ 1.569.479,30	3,00	\$ 4.708.438,00	\$ 1.545.795,37	\$ 71.051,79
13,1,20	DOTACION ABDOMINALES ADULTOS/MAYORES-DISEÑO-IDRD(S+	und	13843	\$ 1.496.382,45	5,00	\$ 7.481.912,00	\$ 1.473.795,37	\$ 112.935,40

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ITEM (1)	DESCRIPCIÓN (2)	UN (3)	CÓDIGO (4)	VR UNITARIO (5)	CANT (6)	V/TOTAL (7)	PRECIO DE REFERENCIA IDRDR 2012-2013 (8)	MAYOR VALOR PAGADO (9)=(5-8)*(6)
13,1,21	DOTACION BARRAS ADULTOS/MAYORES-DISEÑ-IDRD(S+	und	13844	\$ 1.717.250,97	5,00	\$ 8.586.255,00	\$ 1.691.229,28	\$ 130.108,45
13,1,22	DOTACION GIRO MANOS ADULTOS/MAYORES-DISEÑ-IDRD(S+i	und	13845	\$ 2.121.575,74	1,00	\$ 2.121.576,00	\$ 2.089.643,69	\$ 31.932,05
<b>N-P ACTIVIDADES NO PREVISTAS</b>								
NP-1	Borde separador verde (A-170)H=80,B=30L=81,2 (Codigo CIO 11879)	ML	11879	\$ 230.495,93	127,04	\$ 29.282.437,00	\$ 230.387,49	\$ 13.776,33
NP-4	ARBOL-FALSO PIMIENTO (1-1,5M) (Codigo CIO 11236)	und	11236	\$ 145.150,34	2,00	\$ 290.301,00	\$ 141.060,71	\$ 8.179,26
NP-5	ARBOL ALCAPARRO (siemb+caja+tier.) (Codigo CIO 11264)	und	11264	\$ 137.150,34	15,00	\$ 2.057.255,00	\$ 133.060,71	\$ 61.344,45
NP-6	ARBOL CHICALA (Codigo CIO 11316)	UND	11316	\$ 137.150,34	5,00	\$ 685.752,00	\$ 133.060,71	\$ 20.448,15
NP-7	ARBOL MANO DE OSO (siemb+caja+tier.) (Codigo CIO 15096)	und	15096	\$ 155.790,34	5,00	\$ 778.952,00	\$ 151.700,71	\$ 20.448,15
NP-8	PARQUE EN MADERA INMUNIZADA PE-3	UND		\$ 1.799.768,30	1,00	\$ 1.799.768,00		\$ 1.799.768,30
NP-16	Filtro frances 30*40 Excav+geoNT-1600+tubo (Código CIO 10424)	ML	10424	\$ 62.879,05	96,20	\$ 6.048.815,00	\$ 62.856,28	\$ 2.190,42
SUBTOTAL								\$ 20.434.696,41
AU (35,05%)								\$ 7.162.361,09
<b>TOTAL</b>								<b>\$ 27.597.057,50</b>

Fuente: SECOP y carpetas contractuales

Como se deduce del cuadro, los valores propuestos dentro de la oferta económica ganadora, así como los precios no previstos pactados durante la ejecución del contrato, superan el valor oficial establecido por el IDRDR para las vigencias analizadas, por lo que se puede afirmar que varias de las actividades ejecutadas en el desarrollo del contrato y que fueron pagadas con base en este precio por la Entidad, tienen un mayor costo el cual asciende a la suma de \$27.597.057,50.

Es de anotar respecto del Cuadro No. 21, que dentro del cálculo efectuado por este ente de control para determinar el mayor valor, no se tuvo en cuenta el porcentaje de imprevistos, de los costos directos ya que estos fueron contabilizados en la primera parte de la observación fiscal.

Lo anterior que permite evidenciar la irregularidad observada al pagar un mayor en los ítems señalados en el cuadro anterior; éstas diferencias estarían en contra de lo definido en los numerales mencionados del pliego de condiciones definitivo No IDRDR-STP-LP-013-2013.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo arriba expuesto, se considera que existe inobservancia o no efectuó en debida forma lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala entre otros aspectos los siguientes: "...la entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y

*deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello...”.*

Igualmente, con la conducta omisiva posiblemente se contraviene lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, de la misma forma lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Esta situación presupone el pago de una cuantía que asciende a \$27.597.057.50, por el pago de un mayor valor de los ítems o actividades mostrados por encima de los precios oficiales o de referencia establecidos por la entidad contratante.

Conforme a lo anterior, se manifiesta lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 presentándose un daño fiscal en cuantía de \$27.597.057,50, con presunta incidencia disciplinaria, la fijación de precios unitarios contractuales sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones del contrato de obra 2316 de 2013.

De otra parte en las visitas efectuadas los frentes de obra, se encontró que específicamente para el parque Pinar, se presentan agrietamientos de la carpeta asfáltica la cual hasta el momento no ha sido reparadas por el contratista, así como la cuneta que presenta una batea imposibilitando el drenaje de las aguas de escorrentia, estando dentro de su obligación contractual, teniendo en cuenta la póliza de estabilidad suscrita por el mismo.

Lo anterior contraviene lo señalado en los literales a), b) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, por lo que se constituye en una observación administrativa.

#### Valoración Respuesta Entidad

Analizando la respuesta de la entidad, es importante nuevamente señalar que el numeral 1.6 del pliego de condiciones establece “...*Los precios unitarios contenidos en los anexos económicos que determinan el presupuesto oficial para los diferentes procesos de licitación de la Subdirección Técnica de Parques , se han obtenido mediante consultas en manuales de la construcción como Inardatos, Construdata, precios IDU y cotizaciones del mercado, que se han referenciado mediante un código CIO determinado por el Software que maneja la Entidad y proyectados al primer trimestre de 2013...*”.

De igual manera el numeral 4.2 Propuesta Económica menciona “... *En todo caso los valores de los precios propuestos y corregidos no podrán exceder el valor de los respectivos precios oficiales ni ser inferiores al 90% de los mismos...*”.

Es importante mencionar que para el análisis efectuado por este ente de control en este aparte, se tuvieron en cuenta los precios de referencia de diciembre de 2013 en una primera etapa para analizar los precios pactados de acuerdo con la propuesta económica presentada por el oferente escogido y los precios de



referencia de diciembre de 2014 para las actividades no previstas teniendo en cuenta que la ejecución del contrato se efectuó en esta vigencia.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia emanada por el Consejo de Estado en sentencia No. CE SIII 25642 de 2013, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, la cual establece “...**PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar...**//...Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes...”.

De igual manera menciona “...**PLIEGO DE CONDICIONES - Naturaleza jurídica / PLIEGO DE CONDICIONES - Ley del contrato.** Conviene estudiar la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones con el fin de identificar la susceptibilidad de interpretación de los mismos, y los criterios hermenéuticos que permiten solucionar los problemas de aplicación. Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular consultar sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, de 30 de noviembre de 2006, exp. 18059, de 3 de mayo de 1999, exp. 12344, de 28 de abril de 2005, exp. 12025, de 8 de junio de 2006, exp. 15005 y de 8 de junio de 2008, exp. 17783...//

//...**PLIEGO DE CONDICIONES - Noción. Definición. Concepto / PLIEGO DE CONDICIONES - Etapa precontractual / PLIEGO DE CONDICIONES - Importancia / PLIEGO DE CONDICIONES - Fundamento / PLIEGO DE CONDICIONES - Constituye ley para el procedimiento administrativo de selección del contratista y del contrato a celebrar.** En esa perspectiva, el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtirse para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección

objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 3 de mayo de 1999, exp. 12344..//

**//...PLIEGO DE CONDICIONES - Sobre el se diseña, estructura y concreta el proceso contractual de la administración pública / PLIEGO DE CONDICIONES - Prevalece sobre el contrato..//...El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídico negociales del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar**

*el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alier E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366*

**FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 25 NUMERAL 2**

**ETAPA PRECONTRACTUAL - Potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado / ETAPA PRECONTRACTUAL - La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional / ETAPA CONTRACTUAL - Actos propios. Entidades públicas. Venire contra factum proprium / MARCO GENERAL DE CONTRATACION PUBLICA - Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007**

*La potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado. En la etapa precontractual es evidente que el deber de planeación y la sujeción al contenido del pliego de condiciones hace nugatoria toda posibilidad de discrecionalidad por parte de la administración, en los términos del artículo 36 del C.C.A., ya que toda decisión general o particular requerirá de una motivación ajustada a los actos administrativos precontractuales, entre ellos al pliego de condiciones. En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general, público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios (venire contra factum proprium)....”.*

De lo anterior se concluye que el pliego es la ley del contrato y que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, prevalece el primero, el cual contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.

Así las cosas, es claro para este ente de control que la Entidad no acató lo contenido en los pliegos de condiciones referente a los precios unitarios, ya que varios de ellos superan el tope establecido por la Entidad, como se mencionó claramente en el numeral 3.2.11 del informe preliminar y generando el pago de un mayor valor. Así mismo, la entidad en su respuesta no aporta elementos adicionales de juicio que desvirtúen la observación formulada.

Adicionalmente es claro que la entidad no tiene la autonomía o discrecionalidad de acatar o no las obligaciones establecidas en el pliego de condiciones, ya que el mismo es ley para las partes, como lo establece la misma sentencia anteriormente mencionada cuando dice “...**La facultad de interpretar el pliego de condiciones no puede asimilarse a una decisión discrecional...//...En otros términos, la facultad de interpretar el pliego no puede asimilarse a una decisión discrecional, ya que, se insiste, en los términos en que la ley 80 de 1993 integró un plexo nomoárquico de derecho general,**

*público y privado, la orientación que se quiso imprimirle por parte del legislador era vincular fuertemente a las entidades públicas en los procesos de selección a las reglas por ellas mismas definidas en los respectivos concursos, sin que se pueda atentar o contravenir los actos propios...”.*

Respecto de las fallas encontradas en las obras, la entidad manifiesta lo siguiente “...Con respecto al estado de las obras según lo observado en la visita realizada el 11 de noviembre de 2015, es pertinente señalar que el IDR D en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, efectúa visitas de seguimiento periódicas a las diferentes obras con el fin de garantizar su estabilidad y condiciones de uso y disfrute por la comunidad.

*En ese sentido, a las obras ejecutadas a través del Contrato de Obra 2316 de 2013, suscrito con la firma CRAING LTDA, como resultado de la Licitación Pública 013 de 2013, se la han efectuado visitas de seguimiento producto de las cuales se han realizado sendos requerimientos al constructor para su atención por garantía...”.*

Así las cosas, esta observación se mantiene por cuanto la obligación del mantenimiento para los parques mencionados era en ese momento y sigue siendo responsabilidad del IDR D, entidad que debe tomar las medidas correctivas que mitiguen los riesgos a que se expone la comunidad ante el deterioro de las obras y por lo cual se debe incluir las acciones correspondientes en el respectivo plan de mejoramiento que suscriba el IDR D para el presente informe de auditoría.

Por lo anterior el ente control no considera aceptable la respuesta dada a la observación y **se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$27.597.057,50 y presunta incidencia disciplinaria**, por la fijación de precios unitarios contractuales sin tener en cuenta las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones y por fallas encontradas en las obras.

#### 4. OTROS RESULTADOS

##### ATENCIÓN DE QUEJAS

En ejercicio de la función de control fiscal consagrada en el artículo 267 y ss y en desarrollo del PAD 2015, la Contraloría de Bogotá recibe mediante DPC 1355-2015 del 14 de julio de 2015, denuncias sobre posibles irregularidades en la contratación realizada entre el IDR D y la empresa Colombiana de Tiquetes, en lo concerniente a esta queja no se encontró mérito para adelantar ninguna actuación en el ámbito de la función fiscalizadora, su respuesta definitiva se dio mediante oficio con radicado No. 2-2015-23074 del 23 de noviembre de 2015.

##### PLAN DE MEJORAMIENTO

La evaluación del Plan de Mejoramiento se efectuó de conformidad con la Circular No. 014 del 26 de diciembre de 2014, expedida por la Contraloría de Bogotá, D.C., con el fin de verificar la eficacia y efectividad de las acciones previstas para los hallazgos 2.2.1.3.1.; 2.2.1.3.2. y 2.2.1.3.3., que tiene relación directa con los contratos de obra observados en el Informe de auditoría de regularidad a la vigencia 2014, estableciendo que las acciones propuestas y ejecutadas aún están dentro del término de vencimiento para culminar su implementación conforme se indica a continuación:

**CUADRO No.22**  
**SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO**  
**CORTE 30/11/2015**

NUMERO DEL HALLAZGO	DESCRIPCIÓN	ESTADO DE LA ACCION	FECHA DE VENCIMIENTO
2.2.1.3.1.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por posible riesgo de la inversión realizada a través del Contrato de Obra 2019 de 2012 en el parque Milenta Tejar	Abierta	30/06/2016
2.2.1.3.2.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por posible riesgo de la inversión realizada a través del Contrato de Obra 2019 de 2012 en el parque Milenta Tejar	Abierta	30/06/2016
2.2.1.3.3.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por posible riesgo de la inversión realizada a través del Contrato de Obra 2019 de 2012 en el parque Milenta Tejar	Abierta	30/06/2016

FUENTE: Plan de mejoramiento IDR D Vigente a 31/12/2015

##### BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL

No se presentaron beneficios del Control Fiscal

## 5. ANEXO CUADRO TIPIFICACION DE HALLAZGOS

Cifra en pesos \$

TIPO DE HALLAZGO	CANT	VALOR	REFERENCIACION		
ADMINISTRATIVOS	12	N.A	3.1.1	3.2.1	3.2.2
			3.2.3	3.2.4	3.2.5
			3.2.6	3.2.7	3.2.8
			3.2.9	3.2.10	3.2.11
DISCIPLINARIOS	12	N.A	3.1.1	3.2.1	3.2.2
			3.2.3	3.2.4	3.2.5
			3.2.6	3.2.7	3.2.8
			3.2.9	3.2.10	3.2.11
PENALES	1	N.A	3.1.1		
FISCALES	11	\$20.004.472,00	3.2.1		
		\$91.719.585,17	3.2.2		
		\$57.446.815,00	3.2.3		
		\$39.813.400,00	3.2.4		
		\$164.792.529,29	3.2.5		
		\$43.591.993,65	3.2.6		
		\$85.736.555,00	3.2.7		
		\$30.620.837,00	3.2.8		
		\$21.434.586,00	3.2.9		
		\$16.901.856,69	3.2.10		
		\$27.597.057,50	3.2.11		
<b>\$599.659.687,30</b>		<b>TOTAL</b>			

NA: No aplica.