

**LA CAÍDA DEL NUEVO PUENTE HEREDIA EN EL DISTRITO TURÍSTICO  
DE CARTAGENA (RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA)**

KATIA ANGELICA FORTICH IGLESIAS

Ensayo presentado como requisito parcial  
para optar al título de ABOGADO

Director  
CANDELARIA DE LA CRUZ

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR  
FACULTAD DE DERECHO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES MODULO GOBIERNO  
PÚBLICO Y CONTRATACIONES  
BARRANQUILLA  
1999

---

## CONTENIDO

### INTRODUCCIÓN

#### 1. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

##### 1.1 APRECIACIONES

##### 1.2 NOCIONES

#### 2. RESPONSABILIDAD ESTATAL -

ADMINISTRATIVA EN EL CONTRATO DE EJECUCIÓN

DEL PUENTE DE HEREDIA EN EL DISTRITO

TURÍSTICO DE CARTAGENA

##### 2.1 ANTECEDENTES

##### 2.2 ACTOS ADMINISTRATIVOS

#### 3. ANÁLISIS DEL CONTRATO Y DE LAS

POSIBLES RESPONSABILIDADES DE LA CAÍDA DEL

PUENTE DE HEREDIA

#### 4. FALLO DEL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA

#### 5. INCIDENCIA SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL

##### 5.1 INCIDENCIA SOCIAL

---

5.2 INCIDENCIA AMBIENTAL

5.3 INCIDENCIA ECONOMICA

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

---

## INTRODUCCIÓN

Resulta fácilmente apreciable ver como opera la construcción de obras civiles del Estado Colombiano, refiriéndose obviamente a lo que tiene que ver con contratos estatales.

No es tabú hablar de los intereses creados que por lo general llevan consigo este tipo de contratos, muy acertado fue el nacimiento de la ley 80/93, creación que reparó el contexto de contratación administrativa, e intenta como ordenamiento vigente de la contratación estatal por una parte, intenta conciliar los nuevos términos de un Estado menos proteccionista y por otra unos contratistas particulares de revaluada mentalidad.

*Conkre*  
En este ensayo presento un caso concreto de responsabilidad administrativa INDIRECTA LA CAIDA DEL TRAMO CENTRAL DEL

---

NUEVO PUENTE HEREDIA DEL DISTRITO TURÍSTICO DE CARTAGENA, contrato de obra que se celebró entre EDURBE S.A, entidad asignada por el Distrito como contratante y CIVICON S.A, como contratista coloco de presente los protagonistas del hecho, quien tuvo la falla y donde estuvo, los implicados en el hecho y los condenados a resarcir el daño.

La construcción del nuevo puente vehicular Heredia era uno de los objetivos de una ley de saneamiento ambiental, el contrato de obra para la construcción de este puente fue licitado y ganado por la firma constructora CIVICON S.A, e INGESTUDIOS, como firma interventora, al obra fue financiada por FINDETER a través de un préstamo al Banco Mundial.

El 22 de diciembre de 1994 se termina la obra y el 20 de junio de 1995 ocurre la caída de la sección central del nuevo puente vehicular Heredia en las horas de la madrugada, causando revuelo e indignación por parte de la ciudadanía.

---

Analizaremos entonces las causas de la caída individualmente es una falla de la no utilización del material adecuado, inicialmente se pensó en que era falla del diseño.

Falta además un seguimiento y control por parte del secretario de obras públicas, quien además infringió el art. 4 del numeral 4 de la ley 80/93 la que no cumplió con las revisiones periódicas de la obra, para supervisar la ejecución de al misma, ajustada a lo establecido en el contrato.

Nos encontramos con una responsabilidad administrativa del Estado, ya que a pesar de no ser el distrito el contratante de la obra, es responsable por no ejercer el mecanismo de control optimo, adecuado y oportuno a dicha obra en cuestión.

---

## 1. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

### 1.1 APRECIACIONES

A través de los años, la responsabilidad del Estado a presentado algunas variaciones y dificultades por resolver, en algunas épocas se considero que el Estado no era responsables de los daños que causará.

Durante el siglo XIX, la influencia de la teoría de la Soberanía Absoluta del Estado hacia que esta se le considerara irresponsable por los perjuicios que pudiera provocar su actividad si el Estado es soberano, más puede ser responsabilidad, se decía, esta concepción doctrinal fue desmontada de poco a poco y a ello contribuyó enormemente la teoría del servicio público, pues al tratar al Estado en estos

---

términos de servidor, mal podía considerársele como irresponsable.

Hoy día, tanto por la evolución doctrinaria como por la jurisprudencia se ha variado la posición anterior, en forma que no solo se admite que el Estado es responsable por los daños que cause sino que en ocasiones es sujeto pasivo de ese régimen aún en términos más severos que los particulares mismos.

Teniendo en cuenta que el Estado es una entidad abstracta y que físicamente no actúa en forma directa, sino por medio de sus representantes o agentes que son personas naturales, se ha venido entendiendo que la responsabilidad suya es INDIRECTA, esto es similar al hecho que contempla el Código civil para los padres y tutores y en general para las personas que están en guarda de otros.

---

## 1.2 NOCIONES GENERALES

Cuando se produce un daño o una persona a un patrimonio, es preciso saber quien debe responder por el, ya no se trata de la responsabilidad moral que tiene su sanción conforme a las ciencias religiosas o en la sanción de su propia conciencia, si no de la responsabilidad jurídica la que produce efectos en el campo del derecho, esta puede ser penal si el hecho acarrea una sanción contemplada en el Código penal o civil si implica una obligación de reparación en dinero, claro esta que la responsabilidad penal encierra una obligación de indemnizar los perjuicios, la llamada acción civil dentro del proceso penal.

En virtud de que los actos de los funcionarios se consideran actos de las personas públicas, o de un mandatario siempre es el Estado el que aparece condenado a pagar perjuicios que sufran los particulares.

---

**2. RESPONSABILIDAD ESTATAL - ADMINISTRATIVA EN EL  
CONTRATO DE EJECUCIÓN DEL "PUENTE DE HEREDIA EN EL  
DISTRITO TURÍSTICO DE CARTAGENA**

**2.1 ANTECEDENTES**

A través de la ley de saneamiento de caños y lagos el decreto 07 de 1937 con el gobierno de Alfonso López P. se aprobó el programa de saneamiento ambiental de los cuerpos de agua del distrito turístico de la ciudad de Cartagena es decir de los caños, lagos y lagunas y al bahía.

Este programa debía ser financiado con recursos de FINDETER, y un aporte directo de la Nación y un aporte del Distrito de Cartagena.

---

El programa incluye una serie de obras de infraestructura física, como son los puentes vehiculares y puentes peatonales, como también incluye obras de limpieza de todos estos cuerpos de agua.

El puente vehicular Heredia, es en ese entonces uno de los objetivos primordiales de este programa de envergadura nacional.

Lo anterior es la justificación de la realización de dicha obra, la cual se realizó antecediendo.

## **2.2 ACTOS ADMINISTRATIVOS**

1. La honorable junta directiva de ENURBE S.A precedida en ese entonces por el señor Alcalde de Cartagena Gabriel García Romero autoriza al gerente mediante el acuerdo 015 de sep 19/91, abrir la licitación de la construcción del puente Heredia.
-

2. El 12 de oct del 91 se expide la resolución No 242 mediante la cual se ordena la apertura de la licitación No 01-91.
  3. El 17 de enero del 92 la junta directiva de EDURBE S.A. aprueba el orden de legibilidad técnica del recurso del concurso de meritos para la interventoria de la construcción del Puente de Heredia.
  4. El 21 de enero de 1992 por resolución No 43 se adjudica la interventoria del consorcio INJETEC S.A - INJESTUDIOS Ltda. para la obra del punte Heredia.
  5. El 29 de enero del 92 se firma el contrato No 03-97, la ejecución de la infraestructura por parte de las firmas mencionadas.
  6. mediante el acuerdo No 06-92 el día 4 de marzo, la honorable junta directiva decide declarar desierta la
-

licitación pública No 01-91 por inconveniencia y se autoriza para abrir nueva licitación.

7. Mediante resolución No 634-92 la generación de EDURBE ordena la apertura de la licitación pública No 05-92 fijando la fecha de apertura (noviembre 19-92 y de cierre (diciembre 21/92), términos de adjudicación 30 días calendarios a partir del día 22 de diciembre del 92.
  8. Con la fecha de octubre 26 de 1993 oficio 66 1413 el señor gerente de EDUBAR S.A envía a FINDETER , el presupuesto oficial valor \$1.072.340.000.
  9. EDUBAR S.A una vez recibidas las propuestas, efectuó evaluación técnica a través del comité conformado para tal efecto. Igualmente obtuvo mediante memorando No 059-93 el concepto de sus departamentos jurídicos y financieros.
-

10. mediante oficio 66 0154 de febrero 1/93, el gerente de EDURBE S.A, informa a FINDETER, que acoge los conceptos de sus asesores por lo tanto no considera elegible a la firma CIVICON S.A.
11. Mediante oficio febrero 1 de 1993, FINDETER no acoge el concepto jurídico financiero en relación con la excursión de la firma CIVICON S.A, de entre las licitaciones ilegibles.
12. El día 3 de febrero de 1993, la honorable junta directiva adjudica a la firma CIVICON S.A, la licitación pública No 05/92, concretamente a la propuesta alternativa.
13. El contrato de obra No 10/93 se firma el 1 de marzo de 1993 plazo de ejecución: 6 meses.

Valor fiscal: 736.678.876

---

14. Recibida la documentación por parte de CIVICON S.A, se remite a la interventoria para su respectiva revisión y aprobación.
  
  15. Mediante informe I Ph-07 y sucesivos la interventoria informa que analizó la memoria de diseño dela alternativa del puente empleando vigas postenzadas se revisan los planos de construcción de la estructura, de lo cual se ocupo la interventoria durante el proceso constructivo.
  
  16. fecha de terminación de la obra diciembre 22/94  
acta de liquidación final últimas obras 28 de diciembre/94
  
  17. Junio 20 de 1995 caída de la sesión central del nuevo puente vehicular Heredia  
hora 2:00 A.M madrugada.
-

### **3. ANÁLISIS DEL CONTRATO Y DE LAS POSIBLES**

#### **RESPONSABILIDADES DE LA CAÍDA DEL PUENTE HEREDIA**

El contrato como objeto de licitación de la realización del puente Heredia fue protocolizado por la firma CIVICON (contratista), y el gerente de la empresa de desarrollo urbano de Bolívar EDURBE (contratante) como es de saber sobre estas partes recaen las cláusulas sobre los derechos y deberes y demás ingredientes contractuales.

Cabe aclarar que el proceso licitatorio tuvo un desarrollo dentro de la normatividad jurídico-administrativa adecuada la cual la podemos resumir en estos aspectos:

1. Era un mandato nacional la ejecución de dicha obra dentro del programa de saneamiento ambiental.
-

2. Se cumplen todos los pasos para poder abrir la licitación y realizar la obra dentro de los cuales tenemos los de orden legal, administrativo y técnico.
  
3. Esta obra contó con un diseño estructural al previo, autorizado y revisado por todos los organismos que ella compete.

Sucedido este hecho de gran resonancia a nivel nacional e internacional surge el siguiente interrogante.

¿Quién o quienes serán los responsables?

Lo primero que se oyó en los medios de comunicación local o nacional fue que esta había sido un acto de corrupción y que por lo tanto se había dado el dinero.

El primer vinculado y señalado por todos fue el alcalde en ese entonces el Dr. Gabriel García Romero, hecho este que motivo

---

una investigación de oficio por parte de la Fiscalía, la procuraduría y demás organismos de control.

Este argumento que dio inicio a la investigación derogado en un corto tiempo, dado a que el alcalde no fue el contratante de dicha obra y además la obra contó con un diseño y con una interventoría que debió hacer cumplir a cabalidad las especificaciones estructurales de dicho contrato.

Los organismos de investigación y control lograron, establecer a través de peritos especializados en este tipo de obras estos aspectos fundamentales y se determinantes en la investigación.

1. El diseño contó con todos los elementos necesarios para dar la suficiente resistencia y consistencia de dicha obra. Este hecho absuelve al diseño y enfoca la responsabilidad hacia los contratistas y al interventor.
-

2. Se logro establecer que en la parte de sostén de la placa no se incluyo el hierro contemplado en el diseño de la obra, lo que inclina mucho más la responsabilidad a los contratistas y la firma interventora.
  3. Se excluye definitivamente que la responsabilidad haya sido por una deficiente calidad de los materiales, con los cuales se construyó dicho puente.
  4. Garantías del Contrato. El contrato de ejecución de obra del puente Heredia contó con todas las cláusulas legales, con las cuales debía ser protocolizado, y como es normal, se le exigió al contratista y al interventor unas pólizas por cumplimiento con la firma Aseguradora LA CONFIANZA S.A.
  5. Desenlace. Luego de conocerse estos acontecimientos y estas investigaciones sobre este siniestro, el Alcalde en ese entonces, el doctor Guillermo Paniza, ejecuta a la firma
-

Aseguradora, por ser ella la garante de los deberes del contratista y de la firma interventora, y es cuando EDURBE S.A., nuevamente abre licitación para el arreglo del puente vehicular Heredia, recientemente caído.

Esta obra tuvo un costo de aproximado de Quinientos Millones de Pesos, y fue ganada por la firma NOERO ARANGO, quien la ejecutó a satisfacción.

- Posteriormente la investigación de oficio por el delito de peculado iniciada por la Fiscalía, fue precluída por la Seccional de Bucaramanga, exonerando a los en ella implicados.

Los Protagonistas. Son los siguientes:

EL DISTRITO; a través de sus Alcaldes, que son 3, a quienes les ha correspondido intervenir en fases distintas del infortunado proceso cumplido por el nuevo puente Heredia: Doctor Nicolás Curi Vergara, en cuyo gobierno y como Presidente de la Junta

---

Directiva de INURBE se abrió la licitación. Doctor Gabriel García Romero, en cuyo período como Alcalde la empresa EDURBE S.A. abrió la nueva licitación que concluyó con la adjudicación y contrato de la construcción del puente. Doctor Guillermo Paniza, en cuyo período como Alcalde debió tomarse la decisión de demoler el viejo puente Heredia.

EDURBE S.A., Agencia Estatal del orden Distrital, encargada de la licitación, contratación y ejecución de las obras. FINDETER S.A., financiera de desarrollo territorial que realizó el empréstito , con recursos del Banco Mundial, para la ejecución de la obra. CIVICON LTDA, firma de ingeniería favorecida en la adjudicación de la licitación pública No.05-92 para la construcción del puente tantas veces mencionado. ASEGURADORA CONFIANZA S.A., Compañía Aseguradora que entregó las garantías exigidas por el contrato.

---

#### **4. FALLO DEL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA**

El Honorable Concejo Distrital de Cartagena, escuchando el informe final de la Comisión Accidental designada para adelantar y concluir la respectiva investigación, y en cumplimiento de los Arts. 38, 39 y 40 de la ley 136/94,

#### **RESUELVE:**

Son responsables las siguientes personas y entidades:

1. CIVICON S.A.: (Antes CIVICON LTDA) empresa contratista, por error en los diseños, cálculos y planos constructivos del puente vehicular Heredia, extemporaneidad y mora culpable en la entrega de los mismos, y, también, por deficiencia en la construcción de la obra.
-

2. Los ingenieros Jorge Martínez Segura, Gerente y Representante Legal de CIVICON S.A. y Gilberto Diazgranado, profesional que realizó los diseños y cálculos estructurales por encargo de CIVICON S.A.
  3. Las Compañías Interventoras INGETEC S.A., INGENIEROS S.A., integradas en Consorcio, que incurrió en negligencia de omisión al no advertir las graves fallas en el diseño de las mensuras y voladizos del puente, no hacer observaciones técnicas durante la construcción, no acreditar la realización y validez de la prueba de carga y recibir los trabajos sin objeción de ninguna especie.
  4. La Empresa EDURBE S.A. por no exigir contractualmente la prueba de carga y por exceso de tolerancia a los incumplimientos graves en la entrega de los diseños, cálculos y planos definitivos, y por permitir la iniciación de las obras sin dichos diseños definitivos.
-

5. Los Ingenieros del Comité Técnico de EDURBE S.A. para esta obra, por no objetar la iniciación de sus trabajos sin diseño estructurales definitivos y no cumplir la revisión técnica de todos los requisitos y documentos ordenados por Juntas Directivas en el acto de adjudicación como prerrequisito indispensable para la firma del contrato.
  
  6. El Distrito, a pesar de que este no tiene ninguna vinculación directa en la licitación, contratación y ejecución de las obras del nuevo puente vehicular Heredia, no es menos cierto que la ciudadanía tiene derecho a esperar de los funcionarios públicos un mayor interés diligencia y cuidados en el ejercicio de las atribuciones que les concede la ley, por lo cual se reclama de alguno de ellos las siguientes responsabilidades:
    - a- El ingeniero Nestaly Jiménez, Secretario de Obras Públicas Distritales por incumplir el monitoreo y control de la
-

estabilidad estructural de la obra. (Artículo 4, numeral 4, Ley 80/93).

7. FINDETER S.A. y su Gerente Regional de la época: Doctor Santiago Barrios por anuncio y uso inapropiado e imprudente de facultad contractual de veto o no objeción.
-

## **5. INCIDENCIA SOCIAL ECONÓMICA Y AMBIENTAL**

A escasas horas de la caída del puente vehicular Heredia, los diferentes medios de comunicación registraron la noticia haciendo uso como, es común en nuestra tierra del sensacionalismo periodístico. Hecho este que causo una imagen negativa a nivel nacional e internacional.

### **5.1 INCIDENCIA SOCIAL**

La primera impresión que dejo la caída del puente vehicular Heredia, y de acuerdo a las noticias fue que era otro golpe al herario público, es decir que se habían robado el dinero lo que es lo mismo fue un acto de corrupción. De esta forma se genero en la opinión pública local nacional e internacional un escepticismo a la estructura política y administrativa del estado.

---

Aunque es difícil calcular este impacto sabemos que para una ciudad turística como Cartagena, quien fuera declarada patrimonio histórico y cultural de la humanidad, el daño fue de imagen reflejado en el aparato productivo de mayor importancia de la ciudad como lo es el turismo.

El daño social y emocional trascendió de tal manera que hoy día muchos usuarios de esta vía prefieren utilizar el viejo puente Heredia, dado a que esta situación los dejó sesgados con una psicosis de inseguridad.

## **5.2 INCIDENCIA AMBIENTAL**

Como quiera que la ejecución del puente Heredia constituye una de las obras del programa de saneamiento básico y ambiental, la caída del puente tuvo las siguientes consecuencias:

1. Retraso el objetivo primordial de la realización de dicho puente que fue: permitir con mayor amplitud el
-

intercambio de las aguas que fluyen a los cuerpos internos, en términos ambientales no hubo, o todavía no hay la oxigenación adecuada para dichos cuerpos de agua.

2. La placa que se cayó obstruyó aún más el paso o intercambio de las aguas que por ahí fluyen.

### **5.3 INCIDENCIA ECONÓMICA**

El golpe de opinión ocasionado a raíz de la caída del puente Heredia creó un ambiente de incertidumbre a los inversionistas en la banca extranjera y nacional y en algunas actividades económicas como es el caso del turismo y de la pesca.

El efecto a los aspectos mencionados anteriormente se reflejó así:

1. Se restringieron créditos de la banca internacional.
  2. Hubo más desempleo.
  3. La pesca tuvo que resignarse a otros sitios de la ciudad.
-

información y se mostró acorde con el fallo, luego que señalaba que en primera instancia él ni había firmado el contrato, ni tampoco se había inventado la obra, ya que está pertenecía a un plan maestro de saneamiento ambiental, además el procedimiento de selección del contratista y el interventor, estuvieron ajustados al marco de la ley y que sólo las fallas fueron por no cumplir con las cantidades de materiales que debían ser utilizadas en una de estas placas estando contenidas en el diseño estructural del proyecto.

Lo anterior expresa una responsabilidad directa entre el contratista y el interventor dado a que el primero debe ejecutar a cabalidad lo establecido en el diseño estructural y el segundo es el responsable de hacer cumplir los deberes del contratista.