

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME DE LA VISITA FISCAL

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO
INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN COMUNAL – IDPAC

PLAN DE AUDITORÍA (2012)
CICLO: II

JULIO DE 2012

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
PBX 3358888



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TABLA DE CONTENIDO

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	3
2 RESULTADOS OBTENIDOS.	13
3 ANEXOS	26

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

En cumplimiento del *“objetivo de adelantar actuaciones fiscales a que haya lugar respecto a los veintiséis (26) Contratos de Obras en ejecución o por liquidador y sus respectivas interventorías, de acuerdo al derecho de petición interpuesto por el Dr. JOSE MIGUEL SANCHEZ GIRALDO, Director del IDPAC, para determinar posibles irregularidades en el proceso precontractual, contractual y ejecución, que sean objeto de hallazgos, pronunciamiento o advertencia.”*, se adelantó visita fiscal ordenada mediante radicado 3-2012-18133.

Las presuntas irregularidades en el desarrollo de “Obras con Participación Ciudadana” –OPC-, señaladas por la Administración del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –IDPAC-, puestas en consideración de la Contraloría de Bogotá mediante radicado 1-2012-24681, igualmente fueron comunicadas a la Personería, Veeduría y Fiscalía, para que cada una de ellas asuman las labores de vigilancia y control que la Constitución y la Ley les atribuyen, por ello el informe de la visita fiscal se circunscribe a las labores de control fiscal, sin que se deba correr traslado de hallazgos con incidencia disciplinaria o penal.

Es de anotar que en el análisis preliminar que hace el IDPAC, sobre los contratos suscritos con las Juntas de Acción Comunal –JAC-, con recursos de los Fondos de Desarrollo Local -FDL-, en virtud de convenios interadministrativos de cofinanciación celebrados con dichos Fondos, menciona los 26, objeto de la visita fiscal con aportes de los FDL, por \$6.428.634.139, de los cuales se han desembolsado \$4.155.168.993.¹, no obstante, producto de la revisión efectuada en la visita fiscal se estableció que de 22 contratos puestos a disposición del Equipo Auditor, el contrato de colaboración y apoyo celebrado el 30 e junio de 2009, entre EL IDPAC y La JAC del Barrio José María Carbonell II Sector, de la Localidad de Bosa por \$75.414.822, no corresponden a recursos de FDL, sino que \$71.823.640 son aportes del IDPAC y el restante 5%, son de la –JAC-, hecho este que refleja inconsistencia en la información presentada.

De otra parte, las presuntas irregularidades detectadas por la Subdirección de Promoción de la Participación de la Entidad, corresponden en su mayoría a deficiencias administrativas con posible incidencia disciplinaria o penal cuya competencia corresponde los demás organismos de control a los que como se evidenció en la visita ya se les comunicó por parte de la Dirección de IDPAC, para los fines pertinentes.

¹ Oficio del IDPAC, radicado en la Contraloría de Bogotá con No. 1-2012-24681 el 21 de junio de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En lo relacionado con la vigilancia de la gestión fiscal, del marco legal frente a los recursos girados y administrados por el IDPAC, a los Contratos de obras con participación ciudadana (OPC), se establece que las personas jurídicas sin ánimo de lucro son sujetos de control fiscal cuando manejen o administren fondos o bienes públicos, y por ende supeditada, por mandato constitucional a dos situaciones: primera, que se trate de programas y actividades previstas dentro del Plan de Desarrollo vigente para la respectiva entidad territorial, el municipio en este caso, y la segunda, que se trate de entidades privadas sin ánimo de lucro, con las cuales deberá suscribirse un contrato en los términos del Decreto 777 de 1992 y demás normas que lo modifiquen o adicionen.

En todo caso, los contratos celebrados por las Entidades Estatales con las Entidades sin Ánimo de Lucro, están sujetos al control fiscal posterior y selectivo por parte de las respectivas Contralorías en los términos establecidos en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política (Art. 14 del Decreto 777 de 1992).

Por lo anterior, como la Ley 80 de 1993, no derogó expresamente los Decretos 777 y 1403 de 1992, y éstos tampoco son contrarios al Estatuto General de Contratación, se encuentran vigentes y son aplicables a los contratos que celebren las Entidades Estatales con las Entidades sin Ánimo de Lucro, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos establecidos en los Decretos en mención.

El control y vigilancia que efectúa la Contraloría se realiza con fundamento en el artículo 267 de la Carta Política, que reza: “...La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización”

La Contraloría de Bogotá en ejercicio del control fiscal y frente a los contratos observados solo realiza su gestión fiscalizadora, lo anterior se encuentra soportado como lo señala uno de los apartes de la Sentencia C-113 de 1999, MP. José Gregorio Hernández Galindo, proferida por la Corte Constitucional, que textualmente contempla:

“La tarea de entes como las contralorías no es la de actuar dentro de los procesos internos de la Administración cual si fueran parte de ella, sino precisamente la de ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad estatal, a partir de su propia independencia, que supone también la del ente vigilado, sin que les sea permitido participar en las labores que cumplen los órganos y funcionarios competentes para conducir los procesos que después habrán de ser examinados desde la perspectiva del control. De lo contrario, él no podría ejercerse objetivamente, pues en la medida en que los entes controladores resultaran involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de decisiones, perderían toda legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función.” Lo que nos lleva a determinar, que el deber ser de la Contraloría de Bogotá, frente a estos contratos que a la fecha la administración le asiste inquietudes, en lo que respecta a su desarrollo y terminación o liquidación, por lo que este organismo de control no está facultado para impetrar con antelación en la actividad administrativa y sus decisiones, lo anterior, tiene un soporte jurisprudencial de la siguiente manera:

“...en nada obsta para que los órganos de control, que vigilan el manejo fiscal y administrativo, el cumplimiento de la ley y la moralidad pública, y que verifican los resultados de las gestiones estatales, ejerzan su función, aunque, de conformidad con las nuevas directrices trazadas al control fiscal, aquélla debe tener lugar de manera posterior y selectiva, sin interferir ni invadir la órbita de competencias propiamente administrativas y sin asumir una responsabilidad coadministradora que la Constitución no ha previsto.

En ese orden de ideas, la tarea de entes como las contralorías no es la de actuar dentro de los procesos internos de la Administración cual si fueran parte de ella, sino precisamente la de ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad estatal, a partir de su propia independencia, que supone también la del ente vigilado, sin que les sea permitido participar en las labores que cumplen los órganos y funcionarios competentes para conducir los procesos que después habrán de ser examinados desde la perspectiva del control. De lo contrario, él no podría ejercerse objetivamente, pues en la medida en que los entes controladores resultaran involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función. Así, pues, en tratándose de la Contraloría General de la República, el control a ella asignado es de carácter posterior, por expresa disposición del artículo 267 de la Constitución...” (Corte Constitucional, sent. C-113 feb. 24/99, M.P. José Gregorio Hernández G.).

El control fiscal se ejerce en forma posterior y selectiva, de acuerdo a los sistemas y principios establecidos en el art. 267 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 42 de 1993, en este sentido la Contraloría de Bogotá, se ha manifestado respecto del proyecto OPC, desde su formulación en el Plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia” 2004-2008, armonizado en el Plan de desarrollo “Bogotá positiva”, 2008-2012, para que la Administración del IDPAC realice las actividades conducentes a una administración y manejo de los recursos puestos a disposición dentro del marco de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales, que fundamentan la gestión pública, es así como producto de las actuaciones de control fiscal, esta Contraloría ha manifestado desde 2005:

“De acuerdo con la información suministrada por los coordinadores locales, en entrevista personal realizada por la Subdirección de Análisis Sectorial de la Dirección de Gobierno de la Contraloría de Bogotá, respecto al ejercicio de las anteriores actividades, logran

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

detectar las organizaciones comunales que requieren inspección, vigilancia y control a través de visitas y demás mecanismos establecidos para tal fin, toda vez que durante la **vigencia 2005**, las visitas realizadas a las organizaciones comunales, oscilaron aproximadamente entre el 8% y el 10% del total de las mismas (1750), guarismo poco representativo en cumplimiento de la función inspección, vigilancia y control. La opinión de los entrevistados, coincide en que los mayores esfuerzos del Departamento se refieren al cumplimiento del objetivo del fortalecimiento a la organización social, **mientras que la inspección, vigilancia y control, se considera un objetivo de menor interés por cuanto, a través del fortalecimiento a la organización, se realiza la inspección a la junta, atendiendo irregularidades, prestando asesorías, respondiendo derechos de petición y dando un acompañamiento permanente a las mismas**”.² (negrilla fuera de texto)

“...De acuerdo con la misma información, se estableció que existen limitaciones para el adecuado ejercicio de las actividades de los objetivos institucionales que tienen relación con las organizaciones comunales, entre otras las siguientes: Exceso de labores en los funcionarios responsables, situación que no permite tener tiempo para realizar mayor cantidad de visitas; falta de recurso humano en la Subdirección de Programas para realizar estas tareas; deficiente apoyo logístico, como son: transporte, materiales, equipos y útiles, espacios adecuados para atención a los dignatarios de las Juntas; planeación deficiente y ausencia de adecuados procesos y procedimientos; falta de profesionales especializados en áreas del derecho y contaduría; falta de poder coercitivo y de aplicación de sanciones a las organizaciones comunales.”³

Igualmente, en el plan de mejoramiento producto de la auditoria gubernamental con enfoque integral realizada al DAACD, en el periodo 2003 y 2004, se señaló el siguiente hallazgo:

“4.3.3. El plan **Piloto del proyecto OPC obras con participación ciudadana** presentó inconvenientes de carácter administrativo como -Tardanza de las Juntas de Acción Comunal, dada la dificultad en la reunión de los soportes que se solicitaban, para hacer efectivo los primeros cortes de obra, generando demoras en el pago al personal y en la compra de materiales, que obligaron en algunos casos a la interrupción temporal de las obras hasta tanto no se hiciera el desembolso, lo que influyó en la prórroga de los contratos. -Demoras por parte del DAACD, en el desembolso de los dineros correspondientes a los cortes de obra, debidos a los trámites internos, que igualmente generaron interrupciones temporales en las actividades y ocasionando que la actuación contractual no se haya realizado en el tiempo inicialmente planificado para la obra.”⁴ (negrilla fuera de texto)

² Informe de auditoria gubernamental con enfoque integral, modalidad regular Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital- DAACD -periodo auditado 2005 plan de auditoria distrital - PAD 2006 fase segunda DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO BOGOTÁ D.C., noviembre de 2006, capítulo de análisis sectorial, pág 19

³ IBIDEM, pág. 20

⁴ IBIDEM 4.3. ANEXO 3: PLAN DE MEJORAMIENTO AUDITORÍA REGULAR (Vigencias 2003 – 2004)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Frente a este hallazgo, la Administración consideró que **mediante la creación de una metodología de obras con participación ciudadana** se solucionaría, entre otras, la problemática de la demora en la presentación de soportes por parte de las organizaciones comunitarias para la legalización de pagos, lo que en la actualidad evidencia que fue una solución ineficaz para los contratos evaluados en esta visita fiscal.

Igualmente, desde 2007⁵, la Contraloría de Bogotá, en el concepto de gestión y resultados y la evaluación al control interno de la auditoría especial realizada a la contratación de la UEL - IDPAC, respectivamente señaló:

*“Al analizar la gestión contractual mediante la selección de diez y nueve (19) contratos y/o convenios celebrados por la UEL del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, con dineros de los Fondos de Desarrollo Local, se advirtieron deficiencias originadas **en la falta de aplicación de normas y procedimientos para el manejo de la gestión documental, faltan documentos contractuales, las copias de las licencias de construcción, actas de entrega a la comunidad de las obras, informes de los interventores de los cortes mensuales de obra y la evidencia de la publicación pagada por el contratista pero que la entidad debe tramitar ante la Imprenta Distrital con la publicación de todos los aspectos contractuales.** La foliación de los mismos no es consecutiva en fechas ni en orden, y en algunos casos dicha foliación es incompleta. De igual forma, se presenta desorden en la forma de archivar los documentos pues se repiten folios o clasifican indistintamente en las etapas precontractual, contractual y postcontractual.”* (negrilla fuera de texto)

“Se observa que se presenta falta de cultura en el manejo y aplicación de procedimientos de control interno.

Así mismo, no se tiene un plan de manejo de riesgo para proteger la gestión contractual sobre posibles riesgos.

Los procedimientos contractuales carecen de seguimiento y cumplimiento de los mismos, incidiendo por lo tanto en descuido y falta de protección a los recursos.

De otra parte, la gestión documental carece de los debidos procedimientos para la conservación, manejo y cuidado por lo que se pone en riesgo la salvaguarda de la memoria institucional.”

⁵ Informe final de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial de contratación Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, DAACD (IDPAC) - unidad ejecutiva local, UEL Plan de Auditoría Distrital PAD - 2007, fase II, periodo auditado 2006., DIRECCIÓN TÉCNICA SECTOR DESARROLLO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DICIEMBRE DE 2007.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De igual manera, mediante oficio 10000-11772, el 26 de junio de 2008, el Contralor de Bogotá se pronunció sobre la incidencia de la contratación directa que venían realizando los Fondos de Desarrollo Local y las UEL, como formas de contratación que se oponen a la legislación contractual, concretamente entre otros aspectos en el numeral 2, expresó:

*“...convenios o contratos interadministrativos con Entidades de Educación Superior, Fundaciones sin ánimo de lucro, **Entidades del orden Distrital**, Corporaciones etc., sin que el objeto de la entidad ejecutora guarde **relación directa con el objeto contratado**, a pesar de que el literal c) del numeral 4º del Artículo segundo de la Ley 1150 de 2007, estableció que la contratación directa proveniente de los convenios administrativos, es procedente solamente en el evento que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.” (negrilla fuera de texto)*

El citado pronunciamiento señala además:

“.....Lo anterior, con el fin de evitar que los contratos interadministrativos celebrados con entidades o instituciones que no guardan relación directa con los objetos contratados, generen un incremento injustificado de costos derivados de la tercerización o subcontratación, para poder cumplir con el objeto contratado, lo cual sin duda configuraría un detrimento patrimonial y fiscal soportado en una estructuración financiera, técnica y legal equivocadas”

En 2010, la Contraloría de Bogotá, respecto al subsistema de control de gestión del IDPAC señaló:

*“Es importante anotar que la calificación de este Subsistema se ve afectada por cuanto existen serias **falencias de seguimiento al proyecto 335 “Obras con Participación Ciudadana”**, en cuanto a las metas tanto físicas como presupuestales, y a los contratos suscritos en el marco del proyecto. Así como también poca confiabilidad en la información suministrada por la entidad. Esta situación se evidencia en los capítulos de Plan de Desarrollo, Balance Social y Contratación, desarrollados en este informe. ..”⁶ (negrilla fuera de texto)*

Respecto del subsistema control de evaluación expresó:

“Esta calificación se sustenta en el hecho de que en el desarrollo del proyecto 335 “obras con participación ciudadana”, presenta serios problemas de evaluación y verificación de

⁶ Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral, modalidad regular al Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC, periodo auditado 2009, PAD – 2010, tercer ciclo Dirección Sector Gobierno, diciembre 2010, pag.40

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

los resultados del proyecto, conllevando a una nueva formulación el proyecto sin que se sepan si este fue efectivo y se cumplieron los objetivos planteados inicialmente y a partir de este análisis poder realizar una nueva formulación con bases sólidas”⁷

Por su parte en el componente de integralidad de plan de desarrollo y balance social⁸ la Contraloría estableció en el hallazgo 3.3.2.1, como inconsistencias en el desarrollo del proyecto 335 OPC “Falta de seguimiento y control a la ejecución de las metas y por tanto, de la ejecución de los contratos.”

Así como:

“..3.3.5.2.1 Hallazgo Administrativo.

Por lo expuesto anteriormente, se estableció que el IDPAC, presentó un informe de Balance Social, no obstante, que para el caso del proyecto 335 “Obras con Participación Ciudadana”, era necesario identificar el impacto del proyecto en el anterior plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”, para tomarlo como punto de partida o como base para la formulación del proyecto en el Plan de desarrollo “Bogotá Positiva”. Por lo que hay que tener en cuenta que el impacto se produce en la población objeto y su relación con los productos es una estimación que debe ser explicitada en la evaluación ex-ante y verificada durante la evaluación ex-post.

Esta situación devela que no se contempló lo normado en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993, literal J del artículo 3º de la Ley 152 de 1994 y la teoría de balance social generalmente aceptada.

*Lo detallado anteriormente, obedece principalmente a la **falta de una efectiva planeación, seguimiento y control. La situación descrita ocasiona que la entidad no cuente con información veraz para la toma de decisiones.***⁹ (negrilla fuera de texto)

Finalmente, señaló:

“3.8.4.2 Proyecto 335 Obras con Participación Ciudadana

*A través de la evaluación al proyecto, se pudo establecer que existen falencias de planeación, organización, seguimiento y control sobre la ejecución presupuestal, metas físicas y contratación. Así mismo, se evidenció que no se realizó el estudio de Balance Social y/ o impacto que debió servir como base para la formulación del proyecto en el nuevo Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, teniendo en cuenta que este proyecto venía del Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia. **Con relación a la contratación analizada dentro de la muestra, se encontró en su generalidad la falta de control y***

⁷ IBIDEM, pag. 47.

⁸ IBIDEM, pag 71

⁹ IBIDEM pág. 82

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

seguimiento a la ejecución de estos, aspecto que incide en la gestión del proyecto¹⁰.
(negrilla fuera de texto)

De lo anterior, se puede concluir que la Contraloría de Bogotá, ya había señalado en sus diferentes actuaciones de control fiscal las irregularidades denunciadas como presuntas por parte de la administración y que la citada denuncia lo que permite es corroborar la ineficacia de las acciones realizadas por la administración para subsanar los hallazgos y observaciones realizadas por el ente de control.

De otra parte, llama la atención que el IDEPAC, en el documento remitido a ésta entidad clasifique un “*listado de contratos de obra en ejecución o para liquidar donde tenemos competencia y tenemos mayor problemática*”, de donde se infiere que la administración, pese a haber actuaciones, obras inconclusas y/o incumplimiento en las obligaciones contractuales por más de uno o dos años, sin que medie acto administrativo para adelantar actuación legal, considera viable con base en el listado allegado a este ente de control, proceder a su liquidación, no obstante que el artículo 25 numeral 4 de la Ley 80 de 1993, desarrollando el principio de economía, prevé que tratándose de contratos, los trámites se deben adelantar con austeridad de tiempo, medios y gastos.

Así mismo, el Estatuto General de la Contratación Estatal, en el artículo 60 dispone: “*Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia, o en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o a la fecha del acuerdo.*”

De igual manera, el artículo 61 *ibídem* señala: “*De la liquidación Unilateral. Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible de recurso de reposición.*”

En los contratos que han sido objeto de revisión, se observa que las obras están suspendidas y su término supera el año, lo que puede conllevar a que estos contratos al momento de ser liquidados, los términos exceden lo establecido en la normatividad. En sentencia del Consejo de Estado, del 16 de agosto de 2001, con ponencia del doctor Ricardo Hoyos Duque, Exp. No. 14384 sobre este tema señaló:

¹⁰ IBIDEM pág 145.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

"(¿) este término no es perentorio, vale decir, que pasados ahora 6 meses de haberse vencido el plazo del contrato sin que éste se haya liquidado no se pierde competencia para hacerla. Pueden practicarla los contratantes por mutuo acuerdo o la administración unilateralmente, ya que el fin último es que el contrato se liquide y se definan las pretensiones a cargo de las partes. Debe advertirse, sin embargo, que ante la preceptiva del literal d. numeral 10 del artículo 136 del C.C.A. esa facultad subsiste solo durante los dos años siguientes al vencimiento de esa obligación que no es otro que el término de caducidad para el ejercicio de la acción contractual (...) Analizada esta jurisprudencia, se desprende que el plazo de liquidación de los contratos no es perentorio, por ende no es indefinido.

La norma es clara al establecer que la administración pierde competencia si transcurrido el término de dos años y no ha realizado la respectiva liquidación ya sea en forma bilateral o unilateralmente.

En este sentido en concepto No 1365 del 31 de Octubre de 2001, el Honorable Consejo de Estado dijo lo siguiente: "(...)Si la entidad contratante no liquida unilateralmente el contrato dentro del término de seis (6) meses ya señalados o dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar el contrato.

El vencimiento de los términos señalados en la Ley o pactados por las partes para practicar la liquidación, esto es, los cuatro (4) meses o seis (6) meses a que se refieren el artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 44, numeral 10, literal d de la Ley 446 de 1998, en concordancia con el artículo 61 de la ley 80 de 1993, la entidad perderá la competencia para liquidar contratos después de haber vencidos éstos términos legales."

De igual manera, la Sala de Consulta y del Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, en concepto 1453 de 06 de agosto de 2004 y 1230.de 01 de Diciembre de 1999, señalo: "...Si la liquidación del contrato no se efectúa por mutuo acuerdo, o la administración no la practica unilateralmente, ésta pierde competencia para adelantar tal trámite. Toda liquidación que se efectúe una vez la administración ha perdido la competencia o por fuera del término de caducidad, vicia la actuación..."

Con base en lo anterior, la administración a efecto de evitar que se pierdan recursos públicos por no haberse surtido los trámites correspondientes dentro de los términos que establece la Ley, sin considerar lo dispendioso que podría resultar un estudio específico o a detalle frente a las fechas de las diferentes actividades, actos administrativos y ejecución de cada contrato debe realizar la gestión fiscal en cumplimiento de su misión institucional.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Máxime cuando es obligación del IDPAC, como autoridad de segundo nivel de conformidad con el Decreto 890 de 2008, en ejercicio de las facultades que otorga el artículo 50 y demás normas de la Ley 743 de 2002, es la competente para la investigación administrativa consiguiente y la aplicación de la sanción que corresponda de conformidad con el procedimiento previsto en el citado decreto, en concordancia con el Código Contencioso Administrativo.

Igualmente, por *“ejercer y fortalecer el proceso de inspección, control y vigilancia sobre las organizaciones comunales de primero y segundo grado y sobre las fundaciones o corporaciones relacionadas con las comunidades indígenas cuyo domicilio sea Bogotá, en concordancia con la normativa vigente en particular con la Ley 743 de 2002 o la norma que la modifique o sustituya.”*¹¹, el IDPAC dentro de sus actividades de inspección, oportunamente debe verificar y/o examinar el cumplimiento de la normatividad legal vigente de los organismos comunales en aspectos jurídicos, contables, financieros, administrativos, sociales y similares, mientras que en las actividades de control, aplicar los correctivos a fin de subsanar las situaciones detectadas como resultado del ejercicio de la inspección y/o vigilancia

¹¹ Literal e) del artículo 2, del Acuerdo 002 de 2007, de la **JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN COMUNAL**, "Por el cual se determina el objeto, estructura organizacional y las funciones del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal y se dictan otras disposiciones».

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS OBTENIDOS

Producto de la revisión de los contratos puestos a disposición del Equipo auditor, se evidencia la existencia de los mismos hechos constitutivos de hallazgos administrativos por deficiencias de control interno, presentados en los diferentes informes reseñados en el primer capítulo del presente informe, es decir que los correctivos y acciones correctivas formuladas por la Administración para subsanarlos no han sido eficaces, Así mismo, se evidenció la legalización de hechos cumplidos que deben ser objeto de revisión por parte del ente de control competente. Además, se presentan los siguientes hallazgos:

2.1 CONTRATO 01-079-2006 SAGRADA FAMILIA

2.1.1 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria

En primer lugar, es oportuno señalar que el Departamento Administrativo de Acción Comunal hoy IDPAC, Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, celebró el convenio ínter administrativo de cofinanciación N°079 de 2006, con el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal, el 28 de noviembre de 1996, consistente en la construcción Salón Comunal Sagrada Familia en la Carrera 7D N° 15A- 52, por valor de \$296.103.125 millones, para todos los efectos legales y fiscales el termino de duración del citado convenio sería de un año.

En razón a lo anterior el 11 de Septiembre de 2007, se procedió a celebrar el contrato con la Entidad Privada sin Animo de Lucro entre el INSTITUTO DE LA PARTICIPACION Y ACCION COMUNAL como Ordenador del Gasto del FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SAN CRISTOBAL Y LA JUNTA DE ACCION COMUNAL DEL BARRIO LA SAGRADA FAMILIA de la Localidad Cuarta de Bogotá, por valor de \$296.103.125 cuyo objeto es: *“El contratista se compromete para con la entidad por una parte a realizar el proceso de capacitar, formular, ejecutar y garantizar la sostenibilidad de un proyecto social participativo, conformado por un componente de obra y uno social, de conformidad con las condiciones técnicas, ambientales, sociales, económicas y financieras definidas previamente por la entidad y de acuerdo con los lineamiento del proyecto ejecución de obras con participación ciudadana.”* (Convenio Adecuación Construcción y Dotación del salón Comunal la Sagrada Familia.) Donde el plazo para ejecutar era de Ocho (8) meses.

Acta de Iniciación: 15 de Enero de 2008.

Fecha de Terminación Inicial: 14 de Septiembre de 2008.

Prórroga No.1: Seis meses a partir del 12 de Septiembre de 2008 hasta el 13 de Marzo de 2009. (Folio 872).

Prórroga No.2: Noventa días a partir del 12 de Marzo hasta el 13 de Junio de 2009. (Folio 897).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Prórroga No.3 y Adición por valor de \$103.240.224 y prórroga por Cinco Meses desde el cuatro (4) de noviembre hasta el tres (3) de abril de 2010 (Folio 1642). A pesar de estar suspendidos, se giró el 50% del anticipo \$51.620.112 el 3 de Marzo del 2010.

Prórroga No. 4 desde el cuatro de Abril al 3 de Octubre de 2010.

DESEMBOLSOS:

El diez (10 %) por pago Anticipado \$29.310.313, con la orden de pago No.1002 de fecha Octubre 8 de 2007.

El cuarenta (40%) de Anticipo \$118.441.250, con la Orden de pago No. 1003 de fecha Octubre 8 de 2007.

Acta de Obra No.2 \$29.897.402

Actas de Obra No. 1 por \$103.249.558, con Orden de pago No. 776 de fecha Julio 22 de 2008.

Acta de Obra No: 3 \$14.904.603, con la orden de pago noviembre 12 de 2010.

ADICIÓN: \$ 103.240.224.

Anticipo del 50% \$51.620.112

Corte No 3: \$42.069.909

Total desembolsos de la Adición: \$93.690.021

Valor total del Contrato más Adición: \$399.343.349

Con relación a lo anterior el IDPAC, suscribe y recibe a satisfacción el contrato No 01- 079 – 2006, de la verificación realizada a las obras ejecutadas, se evidencio que el IDPAC, recibió y pagó obras mal ejecutadas que se configuran en un detrimento al patrimonio del Distrito Capital, en cuantía de \$44'162.013, por lo siguientes rubros:

1-Estructura metálica de la cubierta: parte de ella no esta soportada en las ménsulas, esta se anclo a la mampostería, haciendo que la estructura no cumpla con los diseños inicialmente aprobados, y se pagó \$8'170.000 más \$1'634.000 correspondientes al 20% de administración e imprevistos, para un total de \$9'804.000.

2- Instalaciones eléctricas: Se ejecutaron instalaciones provisionales, los ductos quedaron a la vista, no se encuentran embebidos en los muros, los tableros se instalaron por fuera de la mampostería, las obras mal ejecutadas ascienden a \$10'520.000 + 20% (\$2'104.000) de -A I- (administración e imprevistos) \$12'624.000

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3- Andenes y sardineles: Diez (10 m²) están mal ejecutados presentan desniveles y acabado defectuoso, el valor de estos asciende a \$4'915.800 más -A I- (administración e imprevistos) del 20%, (\$983.160) total \$5'898.960.

4-Pintura carpintería metálica : No obstante de haber sido pagada, la pintura esmalte no fue aplicada, puertas y ventanas instaladas presentan un alto grado de deterioro, las obras pagadas mal ejecutadas ascienden a \$11'505.011 más -A I- (administración e imprevistos) del 20%, (\$ \$2'301.002) total \$13'806.013).

5- La actividad de pulida y brillado baldosín en granito se pagó y no se ejecutó, actividad que asciende a \$2'030.000

Con dichas evidencias se transgrede la Ley 80 de 1993 en sus artículos 3,23,25 numerales 4, 7, artículo 26 numeral 1,2,3,4 y 5., el artículo 25 numerales 6,7 y 12 a 14 el artículo 53^o.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores, la Planeación, como desarrollo del principio del interés público y del principio de la legalidad que enmarca la actividad pública en la escogencia, celebración ejecución y liquidación de los contratos no puede ser fruto de la improvisación. Donde la finalidad es la de impedir el despilfarro de los dineros públicos. Finalmente, el artículo 53^o.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores, e Inobservancia del artículo 209 de la C N.

La transgresión se presenta por la deficiencia en la gestión realizada por el IDPAC, en lo referente a la ejecución y desarrollo del contrato, esta indebida gestión se evidencia para la ejecución de la inversión pública, en lo que respecta a conveniencia y oportunidad de vigilancia inspección y control por parte de la entidad, el interventor y el Director de obra.

Los hechos anteriores constituyen un detrimento por valor de \$44.162.013, en Tránsito a la segunda parte del artículo 6^o de la ley 610 de 2000, que define el daño patrimonial al estado y señala que este es producido por *“una Gestión Fiscal Antieconómica, Ineficaz, Ineficiente, Inequitativa, Inoportuna, que en términos generales no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programas o proyectos de los sujetos de vigilancia y control de las Contralorías”*, de esta forma el daño patrimonial no consiste simplemente en que se hayan perdido, sino que tiene una dimensión adicional.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2 CONTRATO 10-04-188-2009, LOS MONJES

Este contrato se suscribió en desarrollo del convenio interadministrativo de Cofinanciación No. 10-188-09, suscrito entre el IDPAC y el FDL de Engativá, por valor Total de \$931.507.989, con plazo de 12 meses, con el OBJETO:(...)” *Aunar esfuerzos y recursos que permitan el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y la participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades a través de la Ejecución directa de obras comunitarias y de esta manera hacer efectivo el mandato constitucional de la democracia participativa* ”SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO: *El desarrollo del objeto está determinado por la terminación de los proyectos sociales participativos que incluyen la terminación de las obras de los salones comunales de San Joaquín Norte, Los Monjes, Villa Sandra, El Verdun y Centauros del Danubio, incluido el monto de interventoría de los mismos.*”

El Contrato 10-04-188-2009, suscrito el 30 de diciembre de 2010, con la Fundación para el Fomento Social Integrado “FUNFOSOIN”, con un plazo de siete (7) meses, por un valor de \$231.023.648; discriminados así: el FDL Engativa, aportó \$209.523.648; el contratista FUNFOSOIN, aportó \$21.500.000 con destino a la socialización del proyecto, taller de sostenibilidad del proyecto e inauguración del proyecto; el contrato fue adicionado por \$93.287.500, para un valor total en recursos distritales de \$302.811.148, con cargo al presupuesto del FDL Engativá; Interventor: Mauricio Torres Muñoz, supervisor: Ing. Abelardo Gordillo Salinas.

Cuyo objeto es: *“El CONTRATISTA se compromete para con LA ENTIDAD, a ejecutar y garantizar la sostenibilidad del proyecto social participativo, el cual integra un componente de obra y uno social de acuerdo con la consultoría realizada y las condiciones técnicas, ambientales, sociales, económicas, jurídicas y financieras definidas previamente por el IDPAC en la metodología del proyecto obras con Participación Ciudadana. SEGUNDA.-ALCANCE DE OBJETO: El Contratista desarrollará el objeto contractual, mediante el desarrollo de las siguientes fases: Fase I: El contratista ejecutará las siguientes actividades: 1) Tramitar y obtener la nueva Licencia de Construcción. FASE II PROYECTO SOCIAL PARTICIPATIVO: El contratista se obliga a recibir y poner en práctica las capacitaciones programadas por el IDPAC, para la formulación y ejecución de un proyecto social participativo, conformado por un componente de obra y uno social, garantizando su sostenibilidad de conformidad con las condiciones técnicas, ambientales, sociales, económicas y financieras definidas previamente por la Entidad mediante la metodología “Obras con Participación Ciudadana”, del proyecto social participativo objeto de esta contratación es el denominado: Construcción Fase II Salón Comunal del Barrio Los Monjes, ubicado en Calle 56 No.85 I- 15, Localidad de Engativá.”*

2.2.1 Hallazgo administrativo

El Contratista incumplió lo establecido en el contrato, en cuanto al pago y presentación de los derechos de publicación; se pactó en el contrato, que el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

contratista debería realizarla en forma previa a la suscripción del acta de inicio, sin embargo, la consignación presentada por el mismo, tiene fecha del 18 de abril de 2011, es decir, en forma posterior a la fecha del acta de inicio, la cual fue suscrita el 11 de febrero de 2011.

Contraviniendo la Cláusula vigésimo novena del contrato 10-04-188-2009, Artículos 23, y 41 de la Ley 80 de 1993. literales a), b), e), f) y g) del artículo 2 de la Ley 87.

Este hecho obedece a fallas en la supervisión por falta de controles en la ejecución del contrato y el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista, ocasionando el incumplimiento de un procedimiento, contractual obligatorio, contraviniendo la normatividad enunciada, aunado a ello no se le dio oportuna publicidad en la Gazeta distrital.

2.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal

En el expediente contractual (folios 1 a 584, en tres carpetas), no se evidenció el pago de \$815.500, que debió pagar el contratista, según la Resolución 410 de 2010 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, por concepto de derechos de publicación de la adición sin fecha del mismo contrato. Mediante oficio radicado 2012ER12688 de julio de 2012, se requirió a la IDPAC, para que aportara la consignación bancaria de los derechos de publicación correspondiente a la citada adición, mediante la comunicación GP-1894-2012, radicación IDPAC 2012EE12156 del 19 de julio de 2012, respondió: (...) *“Punto 3: Una vez revisada la base de datos que posee la Gerencia de Proyectos, se evidencia que el contrato No.10-04-188-2009, corresponde al frente Monjes II fase, (Adición), y no aparece registrada la publicación del mismo.”*

Se transgrede la Ley 80 artículo 41 parágrafo 3, ley 190 de 1995, en sus artículos 59 y 60, Ley 1150 de 2007, Ley 1421 de 1993, en su artículo 148. literales a), b), e), f) y g) del artículo 2 de la Ley 87; el parágrafo 1, del artículo 53 del Decreto Reglamentario 066 del 16 de enero de 2008 (actual artículo 53 del Decreto Reglamentario 2474 del 7 de julio de 2008). Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, Igualmente, la Ley 57 de 1985 *“Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”*. Generando con su proceder daño al patrimonio del Distrito Capital, conforme se establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000. Resolución 410 de 2010, de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor.

Esta situación se origina en el incumplimiento de un procedimiento, contractual obligatorio, contraviniendo la normatividad existente. Aunado a ello se evidencia la falta de controles administrativos por parte del IDPAC, en cumplimiento a las

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

funciones del área de contratación y supervisión de dicho contrato. Generando un daño al patrimonio distrital en cuantía de ochocientos quince mil quinientos pesos (\$815.500).

2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El acta final de obra se suscribió el 6 de septiembre de 2011, no obstante, se evidencia que el IDPAC, solo requirió al contratista Fundación para el Fomento Social Integral (FONFOSOIN), a 15 de febrero de 2012 mediante oficio radicado 2012EE2006; GP-0405-2, suscrito por el Gerente de Proyectos-IDPAC, dirigido a la Representante Legal de la firma Contratista, en el cual se le solicita: *“en pasada reunión realizada en las oficinas de esta Gerencia el día 6 de los corrientes, se adquirieron varios compromisos, de los cuales no se ha tenido cumplimiento”, así: “No se han presentado los documentos soporte de la legalización financiera del último corte presentado. Se deben entregar los planos de construcción que contienen los sellos de curaduría. Este aspecto es fundamental para poder adelantar el proceso de la última fase del proyecto. Se reafirma este compromiso con la información del supervisor del IDPAC, Abelardo Gordillo, sobre la gestión que realizó Funfosoin en la obtención de la revalidación de la licencia de construcción (...)”*(folio 579).

Solicitudes reiteradas en los oficios radicados 2012EE3051 del 6 de marzo de 2012; 2012EE3107 del 7 de marzo de 2012, 2012EE5797 del 30 de abril de 2012; no obstante, estos requerimientos, dentro del expediente contractual no se evidenció que el IDPAC, hubiese dado aplicación a la VIGESIMO PRIMERO.- SANCIONES Y MULTAS del contrato 10-04-188-2009, ni tomado medidas efectivas conducentes a subsanar sus propias observaciones a la obra y a finiquitar el contrato.

El IDPAC detectó fallas en la supervisión e interventoría del contrato, que comunicó al interventor mediante el oficio radicado 2012EE5944 del 10 de abril de 2012, suscrito por Gerente de Proyectos del IDPAC (Folios 567 a 569 del contrato), con el cual se requiere que de manera puntual, tenga en cuenta observaciones de tipo financiero y contable con el objeto de legalizar el corte 3 y final, dichas observaciones versan sobre inadecuado manejo de los soportes de los registros contables del proyecto, deficiencias de índole tributario, erogaciones realizadas pero no autorizadas, solicitud de reintegro de dineros al proyecto, y en general fallas en los soportes y libros de contabilidad de FONFOSOIN, que evidencian que el proyecto presentó estas deficiencias desde su inicio.

Es de tener en cuenta que esta solicitud, se realizó con fecha posterior a la del acta de recibo final del proyecto, la cual fue suscrita por el representante legal de la firma contratista, el director del proyecto, el supervisor técnico del IDPAC, el interventor y el profesional social del IDPAC.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De otra parte, han transcurrido 9 meses, y no se ha iniciado la tercera fase, para la terminación del Salón Comunal, tiempo en el cual ha estado vigente la revalidación de la Licencia de Construcción No.07-2-0795, de enero 8 de 2010, revalidación que expira el 11 de marzo de 2013.

Los hechos evidenciados contravienen la Cláusula Vigésima Primera.- SANCIONES y MULTAS del contrato 10-04-188-2009, Numeral 1 del artículo 3º y numeral 5 del artículo 7º del decreto 890 de 2008, Ley 80 de 1993, artículo 4 numeral 2, artículo 14 y 40 ibídem, Ley 1150 de 2007, artículo 17, por la falta de controles por parte del IDPAC, en el cumplimiento de las obligaciones contractuales lo que trae como consecuencia el riesgo de incumplimiento, falta de oportunidad en la entrega de las obras y pérdida de recursos por incremento de costos.

2.2.4 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria

En atención a lo descrito en el alcance del objeto, *FASE II PROYECTO SOCIAL PARTICIPATIVO*, el IDPAC, suscribe y recibe a satisfacción la construcción de la segunda fase del salón comunal del barrio Los Monjes. De la verificación realizada a las obras ejecutadas se evidenció que el IDPAC, recibió y pagó obras mal ejecutadas, (ver anexo 1, registro fotográfico), que se configuran en detrimento al patrimonio del Distrito Capital en cuantía de \$93'902.063, así:

1- Estructura metálica cubierta, esta no fue soportada en la estructura en concreto de la edificación, esta se anclo a la mampostería en bloque, haciendo que la estructura no cumpla con los diseños inicialmente aprobados, por lo anterior la cubierta es inestable. Las obras mal ejecutadas ascienden a \$28'772.705 (incluido A I del 25%), correspondiente a la estructura y \$38'041.581, (incluido A I del 25%), correspondiente a la cubierta.

2- Columnas 3000psi, estas presentan hormigoneo generalizado, no tienen continuidad y están desalineadas, las obras mal ejecutadas ascienden a \$10'212.777 (incluido A I del 25%).

3- Dentro de las actividades incluidas en el acta de recibo final se encuentra el trámite y obtención de nueva licencia de construcción, lo que es inexplicable por que la licencia ya se encontraba aprobada para la ejecución de la primera fase, esta actividad tiene un costo total de \$16'875.000 (incluido A I del 25%).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Mediante la adición y prórroga del 26 de enero de 2006 al Contrato de consultoría 10-059-2004; por valor de \$13.000.000, se tramitó ante la Curaduría Urbana 2, la Licencia de construcción No.07—2-0795 ejecutoriada el 28 de diciembre de 2007, por el contratista Consorcio Servicios Varios Chiquinquirá.

Con lo descrito, se evidencia que no se contempló lo normado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, Artículo 2°, literal e) del artículo 3°, literal e) del artículo 4°, artículos 6°, 8° y 12 de la Ley 87 de 1993; numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; numerales 1, 2, 4, 6 y 7 del artículo 4, numeral 1 del artículo 14, artículo 23, numerales 1, 2, 4, 5 y 8 del artículo 26, artículo 51 de la Ley 80 de 1993; artículo 7° de la Ley 1150 de 2007. Se incurre en lo estipulado en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000.

Lo detallado anteriormente, obedece principalmente a la falta de una efectiva organización, planeación, seguimiento y control de la actividad contractual y el recibo de obras pagadas mal ejecutadas, generó detrimento al patrimonio del Distrito Capital, en cuantía de \$93'902.063 M/cte.

2.3 CONTRATO 01-227-2005 LAGO TIMIZA

Este contrato se suscribió en desarrollo del convenio interadministrativo de Cofinanciación No, 01-227, suscrito entre el DAACD y el FDL de Kennedy, por valor Total de \$503.431.740, con plazo de un año, (12) meses, con el objeto de *:(...)” Aunar esfuerzos que permitan el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y la participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades a través de la ejecución directa de obras comunitarias y esa manera hacer efectivo el mandato de la democracia participativa. ”SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO: El desarrollo del objeto está determinado con el proyecto local número 3123-05 “construcción y/o mejoramiento de los salones comunales y dotación de las Juntas de acción Comunal de la localidad Componente Obras salones comunales.”* El aporte Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (DAACD), esta en asesoría técnica, ambiental, jurídica, social, financiera, que le presta a las organizaciones comunitarias.

El Contrato 08-01-227-2005, suscrito el 31 de agosto de 2006, con la Junta de Acción Comunal del Barrio Lago Timiza, con un plazo de diez (10) meses a partir del acta de inicio; el cual se prorrogó en 6 oportunidades en 20 meses más, para un plazo total de 30 meses, inició el 19 de septiembre de 2006, hasta el 18 de marzo de 2009; por un valor de \$251.851.288; adicionado en \$88.642.842, para un valor total de \$340.494.130, recursos con cargo al presupuesto del FDL Kennedy; Interventor: Sandra Cifuentes e Ing. Javier Botero Guapacha.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuyo objeto es: *“EL CONTRATISTA se compromete para con LA ENTIDAD a realizar los tramites necesarios con el fin de prorrogar la Licencia de Construcción realizar el proceso de capacitación; formular, ejecutar y garantizar la sostenibilidad de un proyecto social participativo, conformado por el componente de obra y uno social de conformidad con las condiciones técnicas, ambientales, sociales, económicas y financieras definidas previamente por la Entidad y de acuerdo con los lineamientos del proyecto formulado por el Fondo de Desarrollo el cual hace parte integral del presente contrato.”*

EL contrato se encuentra terminado pero no liquidado.

2.3.1 Hallazgo administrativo

Mediante oficio radicación 2011IE31353 del 21 de febrero de 2011, el supervisor técnico del IDPAC, hace entrega del informe de ejecución del contrato del Proyecto Social Participativo (PSP), de la obra del Salón Comunal Barrio Lago Timiza, informa al Gerente de Proyectos del IDPAC, que: *“5.Avanche de la obra: el avance de la obra se encuentra en un 100% de acuerdo a los 4 cortes de obra tramitados”* de igual manera informa que: *“ a la fecha el salón comunal se encuentra terminado.”*

En la carpeta No. 14 del expediente contractual, se evidencia que se han realizado eventos desde agosto 23 de 2008, material fílmico CD, folio 3014, más adelante a folios 3746 a 3750 de la carpeta 18, obra registro fotográfico correspondiente a mayo y cuarto trimestre de 2009, el salón comunal está prestando sus servicio para la comunidad, no sin antes advertir que no obra documento alguno que de cuenta del acta de recibo final de obra, ratificado mediante el oficio radicado No.2011EE18374 del 23 de diciembre de 2011, donde el Gerente de Proyectos (E), solicita al Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Lago Timiza, entre otros documentos: *“Acta de Recibo Final, Acta de liquidación, Acta de Terminación, modificación de pólizas de acuerdo al acta de recibo final”*, y demás documentos que evidencian que dicho salón comunal se dio al servicio sin haberlo recibido en debida forma.

Igualmente a folios 3790 y 3790 A y 3792, obra el oficio radicación 2011IE31353 del 21 de febrero de 2011, el supervisor técnico del IDPAC, hace entrega del informe de ejecución del contrato del Proyecto Social Participativo (PSP), de la obra del Salón Comunal Barrio Lago Timiza, informa al Gerente de Proyectos del IDPAC, que: *“5.Avanche de la obra: el avance de la obra se encuentra en un 100% de acuerdo a los 4 cortes de obra tramitados”* de igual manera, informa que: *“ a la fecha el salón comunal se encuentra terminado.”*

Con lo descrito se transgrede lo contemplado en el numeral 3° del artículo 26°.- Del Principio de Responsabilidad y lo dispuesto en el artículo 53°.- De la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores, de la Ley 80 de 1993, así como lo establecido en el numeral 1ª 9 del artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales, de la misma Ley, en el cual se establece que las entidades estatales exigirán la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantarán las revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, entre otras. Dicho cumplimiento es velando por el cumplimiento contractual, expresando a través de indicadores apropiados, entre cuyas funciones se encuentra la entrega de informes y las respectivas actas entre ellas el acta de entrega y recibo final de obra.

La situación presentada obedece a fallas en las obligaciones de supervisión e interventoría, en las obligaciones contractuales para entregar y recibir la obra, con lo que genera riesgos relacionados con la falta o indebida ejecución del objeto contractual, o generar detrimento patrimonial al Estado, con el recibo de obras que no cumplen con las especificaciones técnicas y de calidad. Aunado a ello, riesgos para terceros que usan la casa comunal.

2.4 CONTRATO 01-002-06 VIANEY FASE I

2.4.1 hallazgo administrativo fiscal con presunta incidencia disciplinaria

La Alcaldesa local de Usme, presentó el proyecto de inversión local No. 106 “Terminación y/o construcción de la infraestructura comunitaria local” el cual fue viabilizado por el IDPAC, el 8 de agosto de 2006 y como resultado de este proceso se suscribió el 28 de agosto de 2006, el Convenio Administrativo de Cofinanciación No. 2 entre el DAAC y la Alcaldía Local de Usme. Posteriormente, se suscribe el Contrato No. 01-002-2006 entre el IDPAC y la JUNTA DE ACCION COMUNAL del barrio VIANEY, (entidad privada sin ánimo de lucro), con el objeto de llevar a cabo la construcción del Salón Comunal del barrio Vianey en el predio ubicado en la calle 73B sur 1D - 06, localidad de Usme, el cual presenta el siguiente hecho:

La construcción de acuerdo a los Aspectos Técnicos considerados en la necesidad para contratar¹² señala que *“la Obra se realizará en dos fases así: FASE I estructura y mampostería, Fase que se realizará con recursos de la vigencia 2006, de acuerdo a los diseños y estudios de la consultoría contratada para tal fin en la vigencia 2004. FASE II: Obra gris y acabados, dotación y obras exteriores. Fase que se contratará y desarrollará con recursos de la vigencia 2007”*.

¹² Según la ficha EBI –D del proyecto Terminación y/o Construcción de la Infraestructura Comunitaria Local, componente: salones comunales de Juan José Rondón y Vianey, en sus objetivos específicos figura la construcción de la primera etapa (estructura y mampostería) del salón comunal del barrio Vianey.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para el caso se hace referencia a la Fase I. El valor del contrato fue por valor de ciento cuarenta y ocho millones doscientos siete mil pesos (\$148.207.000)

El inicio según Acta se dio el 14/08/07, con un plazo de siete meses para su ejecución, contrato que fue prorrogado así:

Primera Prórroga: del 14/03/08 por sesenta días (60), con fecha de terminación el 14/05/08.

Segunda Prórroga: 12/05/08 por noventa (90) días, con fecha de terminación el 13/08/08

Tercera Prórroga: del 08/08/08 por noventa (90) días, con fecha de terminación el 10/11/08. Esta es la fecha prevista para la terminación del contrato.

Revisadas las carpetas contractuales, se evidenció que no obran los soportes que garanticen el cumplimiento de las normas sismo resistentes vigentes al momento de su ejecución (NSR-1998), a la fecha el IDPAC no aporta soportes que garanticen el cumplimiento de la NSR 2010, tales como pruebas al concreto fundido y verificaciones a los refuerzos instalados en la cimentación, por este motivo y por las deficiencias que presentan los últimos diseños arquitectónicos, elaborados por el IDPAC, para ejecutar la conclusión de la obra del salón Comunal Vianey.

A la fecha de esta Visita Fiscal, el contrato, se encuentra sin liquidar, pese a que se pagó el valor total establecido en el respectivo clausulado, teniéndose en cuenta que su último pago fue el 11 de diciembre de 2009 (con orden de pago No.1189), no se evidencia informe alguno que de cuenta de la terminación de la obra, hecho que es corroborado por este ente de control mediante Acta de Visita Administrativa, levantada el día 09 de julio de 2012, con el Ingeniero Norman Felipe Giraldo Patiño, Ingeniero civil, contratista de la Gerencia de Proyectos del IDPAC, quien actualmente está designado como Líder Técnico, quien manifestó que *“..Básicamente lo que se evidencia en este informe es la obra inconclusa, una cimentación de un salón comunal donde se dejó vencer la licencia de construcción, donde se tramitó una nueva licencia de construcción, y esta no tuvo en cuenta la cimentación ya construida. La estructura se encuentra abandonada y sin la posibilidad de terminar la construcción”*.

En los documentos del contrato se observa en la carpeta seis, (folios del 1245 al 1251) el concepto técnico de los profesionales técnicos del IDPAC con radicado GP 1612-11(de fecha 27/05/11), en el cual se dice que: *“De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se evidencia que la cimentación construida no fue tomada en cuenta para el trámite de la licencia de construcción No.LC 11-5-0061, adicionalmente se verificaron los diseños arquitectónicos de la última licencia de construcción, estos se compararon con los diseños de la primera licencia y con lo construido. De acuerdo a esta*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

evaluación se evidencia que las distancias entre ejes no coinciden, por lo cual se recomienda que el diseñador realice un levantamiento detallado de la cimentación existente y que los nuevos diseños se ajusten en áreas y dimensiones a lo construido.....”.

Obra la comunicación interna por parte de un profesional técnico OPC – IDPAC dirigida al Gerente de Proyectos, al Líder Técnico GP y a la Líder Jurídica GP EL 05/12/11 con radicado GP 3872-11, en el cual se manifiesta que: *“.....analizando la información encontrada y ante las recomendaciones anteriores, es de vital importancia y prioritariamente que se cuente con el análisis de Estructuras de Vulnerabilidad y estado de la actual cimentación la cual se encuentra construida y a la intemperie desde el 2008”.* Es de anotar que se evidencian las respectivas pólizas con vigencia hasta el año 2009.

El concepto técnico, termina preparando una cotización detallando los insumos y los costos para adelantar un proceso que dictamine el estado de dicha cimentación.

En información suministrada a este ente de control mediante radicado No. 1-2012-28177 del 2012-07-25, se evidencia que se surtieron las comunicaciones con la Gerencia de Proyectos y la Secretaría General, para determinar la realización de los estudios y análisis estructural de vulnerabilidad y estado actual de la cimentación del salón comunal Vianey, de tal manera que permitan dar continuidad al proyecto del marco de “Obras con participación ciudadana”.

Igualmente, se evidencia oficio de respuesta por parte de la Secretaría General de fecha 19 de diciembre de 202011 IE 8253, devolviendo la carpeta de los estudios de la necesidad y conveniencia aduciendo que: *“(...)ya existe una consultoría sobre el particular y ha transcurrido un lapso en donde no se hicieron los ajustes ni las actualizaciones respectivas, como también que la carpeta presenta inconsistencias en la elaboración de los estudios previos.”*

En visita de campo, realizada por este ente de control el 19 de julio del año en curso, se corroboró que la obra está actualmente abandonada (ver anexo 1, archivo fotográfico adjunto), presentando deterioro progresivo, sin cumplir el objeto para la cual fue contratada, por tanto las obras ejecutadas por valor total de \$ 148'207.180, se constituyen en detrimento al patrimonio del D.C.

Transgrediendo de esta manera el artículo 3, el numeral 1, 4 del artículo 4 y los artículos 51 y 53 ,el numeral 3° del artículo 26°.- Del Principio de Responsabilidad y lo dispuesto en el artículo 53°.- *“De la Responsabilidad de los Consultores,*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Interventores y Asesores”, de la Ley 80 de 1993, y el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, así mismo la Ley 87 de 1993.

En este proceso contractual, se evidencia la inadecuada planeación, en los respectivos estudios, de oportunidad y conveniencia permitiendo de esta manera el fracaso al cumplimiento del objeto contractual, toda vez que a la fecha no cumple su cometido estatal; situaciones que se ven reflejadas en la falta de, supervisión, seguimiento y control, ya que la administración no exigió dentro de los términos legales el estricto cumplimiento de las obligaciones y deberes previstos en el contrato.

Los hechos anteriores constituyen un detrimento por valor de ciento cuarenta y ocho millones doscientos siete mil pesos (\$148.207.000) m/cte. En el evento en que el IDPAC decida si es el caso, concluir la obra, se originará un incremento en los costos de la obra. De otra parte se ha generado un impacto social negativo por cuanto la comunidad no ha obtenido el beneficio para lo cual se suscribió el respectivo contrato.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ANEXOS

3.1 ANEXO 1: REGISTRO FOTOGRAFICO HALLAZGO FISCAL CONTRATO No 10-04-188-2010, SALÓN COMUNAL BARRIO LOS MONJES



Estructura metálica de cubierta sin anclar a al estructura en concreto



Estructura metálica inestable, soportada en mampostería fisurada

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Estructura metálica inestable, sin ningún tipo de soporte a la estructura en concreto.



Estructura metálica inestable, sin anclarse a la estructura en concreto

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Columnas sin coincidencia con los ejes diseñados

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Columnas hormigonadas, refuerzos a la vista

Anexo 2: REGISTRO FOTOGRAFICO HALLAZGO FISCAL CONTRATO No 01-002-06 FASE I, SALÓN COMUNAL BARRIO VIANEY LOCALIDAD DE USME



“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Vista muro de contención, estructura de cimentación



“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Deterioro progresivo que presentan las estructuras de cimentación construidas.

FORMATO CÓDIGO: 4023003