

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

INFORME DE LA VISITA FISCAL  
DENUNCIA PRESUNTAS IRREGULARIDADES OPC

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

PLAN DE AUDITORÍA (2012)  
CICLO: II  
II PERIODO

SEPTIEMBRE DE 2012

Página 1 de 12

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10

PBX 3358888



## **TABLA DE CONTENIDO**

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	3
2 RESULTADOS OBTENIDOS.	6
3 ANEXO 1.	24

**“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 **contratos de Obra con participación ciudadana con sus respectivas interventorías, pendientes de evaluar de acuerdo al Derecho de petición interpuesto por el Dr. José Miguel Sánchez Giraldo, exdirector 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 3-2012-20989.

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, responden a la “revisión en detalle de 85 contratos por parte de la administración, de los cuales en la primera visita fiscal, este ente de control evaluó 26, cuyo resultado fue puesto en consideración del IDPAC, para la respectiva formulación del plan de mejoramiento.

En la presente visita fiscal, de los 59 contratos restantes, se seleccionaron 27, que incluyen los 26, denominados en el citado documento, como “*contratos liquidados con actas en revisión con posibles inconsistencias en legalización último corte*”, por un valor total inicial de \$3.880.5 millones, con aportes de los Fondos de Desarrollo Local por \$3.401 millones y 438.5 millones de IDPAC y el Contrato de Consultoría No. 012-2007, “*relación de consultorías supuestamente radicadas pero inexistente en archivo físico*” por un valor de \$61.2 millones.

Respecto de los “contratos liquidados con actas en revisión con posibles inconsistencias en legalización último corte”, llama la atención de éste Ente de control, que el IDPAC, en el formato utilizado para la liquidación de mutuo acuerdo incluye “*Nota: dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al desembolso del valor que resulte a su favor en la liquidación. El coejecutor deberá legalizar los documentos o soportes de todos los pagos que constituyan cuentas por pagar, actualizar la bitácora y anexar copia del extracto bancario*”, no obstante, de los 26 contratos evaluados diez y siete (17) presentan actas de liquidación con fechas que superan el plazo estipulado, con fechas muy anteriores a las de corte final o últimos cortes de pago, cuatro (4) no presentan fecha de liquidación y cinco (5) no presentan actas de liquidación, situación que evidencia que la denominación dada al cuadro relacionado, no corresponde al

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

contenido. Es de anotar que la única acta de liquidación suscrita por la Dirección no registra firma del Representante legal de la Junta de Acción Comunal.

De otra parte, los contratos en las cláusulas referentes a la forma de pago señalan expresamente, *“Para el trámite del último pago debe adjuntarse además de las actas de terminación de los componentes de obra y social, el acta de entrega del proyecto, la actualización de la vigencia del amparo de estabilidad de obra, los planos record, el plan de sostenibilidad y el proyecto de acta de liquidación. **En todo caso**, el desembolso del último pago del contrato, se efectuará previa suscripción del acta de liquidación.”* (Resaltado fuera de texto).

Como se mencionó en el informe de la visita fiscal<sup>1</sup> realizada en julio de 2012:

*“...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.*

*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.”<sup>2</sup>, el IDPAC, dentro de sus actividades de*

<sup>1</sup> Informe de la Contraloría de Bogotá, radicado 2-2012-14250 del 8 de agosto de 2012.

<sup>2</sup> 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”**

*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”.*

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

## **2. RESULTADOS OBTENIDOS**

Del análisis realizado a los 26 contratos de obra, *“contratos liquidados con actas en revisión con posibles inconsistencias en legalización último corte”* que hacen parte de la denuncia del Director del IDPAC, sobre posibles irregularidades en la contratación de OPC, se encontró lo siguiente:

### **2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**

Los contratos 04 de 2007, 05 de 2008, 019 de 2007, 10-16-008-2006, 10-002-188-2006, 10-005-08-2006, 02-081- 06, 01-0181- 06, 09-01-005-2009, 09-01-005-2009, 19-003-035-2009, 05/236/05, 03/236/05, No 01/01/06, 01/028/2007, carecen de la firma de una de las dos partes ya sea del contratista o del representante legal del IDPAC, lo anterior obedece al incumplimiento de seguimiento, verificación y cotejo de los documentos que debían ser entregados a efecto de realizar o elaborar el acta de liquidación. Se Trasgrede el Manual de Contratación de la Entidad, aunado a ello la falta de claridad y cumplimiento de procedimientos internos generaron la omisión de recaudar la información y requisitos de lo estipulado en el Manual Operativo Obras Con Participación Ciudadana, El clausulado del contrato y lo señalado en la minuta del acta de liquidación respectivamente; adicional a lo anterior, los contratos Nos 01/028/2007 y el 16-05-08 de 2006, no registran fecha en el acta e liquidación.

Con lo anterior se evidencia que se desatendió lo estipulado en el artículo 60 de la ley 80 de 1993, respecto a: **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 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 que la disponga..." (negrilla fuera del texto).

De igual manera, en lo pertinente a la responsabilidad de los interventores y supervisores contenida en el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, que con la observación en los documentos contractuales, mas específicamente en la suscripción del acta de liquidación, los interventores o supervisores, en ninguno de los clausulados ni soporte documental les asistía la delegación o autorización de suscribir la liquidación a nombre o representación del IDPAC, con la carencia de la firma de la ordenadora del gasto, la cual no suscribe la citada liquidación, por el contrario en el manual de contratación, se

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

establece que debe dar cumplimiento conforme lo establece el artículo 60 de la ley 80 de 1993.

En desarrollo del nuevo marco de responsabilidad de los servidores públicos, derivado de la Constitución de 1991, elevó el grado de responsabilidad de los servidores públicos, en especial los que ostentan potestad estatal, para lograr el cumplimiento de los principios y metas de la administración pública. Encontrando en tal sentido con el mandato contemplado en el numeral 5º de la Ley 80 de 1993, que hace responsables a los jefes de las entidades estatales por el manejo adecuado en los procesos contractuales.

En lo pertinente a las partes que intervienen en el contrato, tienen el deber y obligación de ayudar, colaborar, asistir, proteger y respaldar en el buen desarrollo contractual, para el logro de los fines estatales señalados en el estatuto contractual y sus reglamentarios.

**Valoración de la respuesta:** El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal presentó de forma extemporánea la respuesta al Informe Preliminar; por tanto, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

En los contratos revisados que cuentan con los **Pagos finales de obra**, se realizaron sin la totalidad de documentación requerida para su trámite, incumpliendo el artículo 53 de ley 80 de 1993, las respectivas cláusulas de los contratos correspondientes al pago, que citan: *“Para el trámite del **último pago** debe adjuntarse además las actas de terminación de los componentes de obra y social, el acta de entrega del proyecto, la actualización de la vigencia del amparo de estabilidad de la obra, los planos record y el plan de sostenibilidad. En todo caso, el desembolso del último pago del contrato, se efectuará previa suscripción del acta de terminación”, y el formato No. 19 del Manual Operativo Obras con Participación Ciudadana, que establece: “En el momento de elaborar las actas, la Organización comunitaria –OC- entrega en completo orden de acuerdo a la lista de verificación, los documentos y productos pactados en el contrato y el Manual de Contratación de la Entidad, en lo referente a las funciones del supervisor y/o interventor; lo anterior, debido a fallas de seguimiento, control, verificación por parte de quienes de acuerdo a los manuales les asistía dicha función y deficiencias de control interno de la Entidad.*

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

**Valoración de la respuesta:** El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal presentó de forma extemporánea la respuesta al Informe Preliminar; por tanto, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

**Las actas de recibo final** del proyecto y la liquidación definitiva por mutuo acuerdo, se suscribieron sin la totalidad de documentación que forma parte integral de dicho proceso, incumpliendo el artículo 53 de ley 80 de 1993, el clausulado del contrato referente a la forma de pago que cita: *“Para el trámite de el **último pago** debe adjuntarse además las actas de terminación de los componentes de obra y social, el acta de entrega del proyecto, la actualización de la vigencia del amparo de estabilidad de la obra, los planos record y el plan de sostenibilidad. En todo caso, el desembolso del último pago del contrato, se efectuará previa suscripción del acta de terminación”* y anexo No. 2 del manual operativo Obras con Participación Ciudadana, publicado por el DAACD, manual de contratación de la entidad; lo anterior debido a fallas de seguimiento, verificación y control, de quienes les asistía, la recopilación de los documentos soportes, de acuerdo al procedimiento del IDPAC.

**Valoración de la respuesta:** El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal presentó de forma extemporánea la respuesta al Informe Preliminar; por tanto, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.4 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria:

Respecto del Contrato de Consultoría No. 012-2007, *“relación de consultorías supuestamente radicadas pero inexistente en archivo físico”*, llama la atención de ésta Contraloría que no obstante haber solicitado el Convenio No.12 de 2005 y la certificación de la recepción de los productos establecidos en los términos de referencia y de acuerdo con las obligaciones del Consultor en términos de cumplimiento de fechas de entrega y especificaciones de conformidad con lo contratado, a la fecha del presente informe no haya sido puesto a disposición del equipo auditor.

No obstante, se evidenció que el citado contrato 012 de 2007, suscrito el 23 de mayo de 2007, entre la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello- SECAB- Contratante y HELMANPH JOSE OLMOS SOLER, contratista, en el que se nombra al IDPAC, como **Organismo de Ejecución** para la supervisión del mismo, cuyo objeto era realizar para el DAACD (hoy IDPAC) la consultoría para las iniciativas presentadas al proyecto obras con participación ciudadana – 14 grupo, consistente en evaluar, estructurar proyectos



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

de espacio público relacionados con el proyecto OPC, con sujeción a las condiciones, especificaciones y productos establecidos en los términos de referencia, y de acuerdo con las obligaciones del consultor que se encuentran descritas en los mismos, (anexo 1) que forma parte integral del contrato. Por un valor total inicial de \$100.284.581 incluido IVA, Con una duración de cinco (5) meses a partir del acta de inicio, en atención a las fechas de entrega pactadas para cada uno de los siete productos.

El primer producto lo constituía el plan de trabajo para cada una de las ocho (8) iniciativas presentadas por la comunidad y debía entregarse a los diez (10) días de ejecución del contrato, actividad que no se cumplió, puesto que el acta de inicio del contrato se suscribió el 6 de junio de 2007 y mediante acta de 2 de agosto se certificó la entrega de cronograma estableciendo como compromiso la entrega del segundo producto, (Informe técnico de viabilidad urbanística, documentación de soporte y levantamiento topográfico), para el 9 de agosto de 2007, cuando el compromiso contractual establecía la entrega de éste producto al mes y medio de ejecución.

Aunque posteriormente, mediante acta de 29 de agosto de 2007, se señala como tema el tercer producto, (concepto técnico de soporte para la intervención y ocupación del espacio público), que contractualmente debía entregarse a los dos meses y medio de ejecución, en la citada reunión se hace referencia a inconsistencias del segundo producto, sin especificar entrega de productos.

No obstante el incumplimiento en la entrega de productos en términos de tiempos y especificaciones, la supervisora del contrato, en representación de IDPAC, el 17 de agosto de 2007, certifica el cumplimiento de los productos 1 y 2, para el respectivo pago.

Igualmente se evidencia que no obstante, el incumplimiento contractual el gerente de proyectos del IDPAC, mediante oficio de 21 de septiembre de 2007, solicita a la SECAB, otro sí al contrato para modificar la forma de pago, independientemente de las fechas de entrega establecidas en los términos de referencia e igualmente, mediante oficio de octubre 17 de 2007, cambia las iniciativas señaladas contractualmente.

Así mismo, con aval de la supervisora el gerente de proyectos, solicita y obtiene inicialmente de SECAB, adición por \$70.376.230,24 y prórroga en 55 días, luego otra adición por \$33.757.600.80 y prórroga en 90 días y finalmente una adición por \$25.608.405 y prórrogas hasta el 29 de diciembre de 2008.

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

Los incumplimientos del contratista son reconocidos, según expediente contractual, por la supervisión del contrato hasta el 20 de febrero de 2008 y el primer requerimiento se realiza hasta el 23 de abril de 2008, por parte del gerente de proyectos, fecha en que cita al contratista para exponer inquietudes y aclarar inconvenientes presentados en la ejecución contractual. Sin embargo, mediante oficio de 22 de mayo de 2008, la supervisora de consultorías del IDPAC, informa al contratista la aprobación de prórroga hasta el 28 de septiembre de 2008, a la espera de la legalización de SECAB.

La deficiente supervisión por parte del organismo de ejecución, en la entrega de los productos de conformidad con los términos de referencia que forman parte integral del contrato, en lo referente a la oportunidad y especificaciones de los mismos, inciden directamente en un detrimento al patrimonio público por el **valor certificado para los pagos** de SECAB, del contrato y sus adiciones, dado que no se evidencia el cumplimiento íntegro del objeto contractual por el contratista, así:

Certificación Para el primer pago agosto de 2007 por	\$10.325.400.00
Certificación Para el segundo pago noviembre de 2007 por	\$28.150.492.00
Certificación Para el tercer pago diciembre de 2007 por	\$35.546.065.00
Certificación Para el cuarto pago diciembre de 2007 por	\$13.503.040.32
Certificación Para el quinto pago marzo de 2008 por	\$ 6.096.173.33
Certificación Para el sexto pago mayo de 2008 por	\$33.685.131.00
Certificación Para el séptimo pago octubre de 2008 por	\$14.823.177.00
Certificación Para el octavo pago diciembre de 2008 por	\$18.974.560.00
<b>Valor total certificado para pago</b>	<b>\$161.104.038.65</b>

Dicho detrimento al patrimonio público puede variar de conformidad con los pagos realizados por SECAB, con base en las certificaciones expedidas para el efecto por parte de la supervisión o interventoría del contrato.

**Valoración de la respuesta:** El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal presentó de forma extemporánea la respuesta al Informe Preliminar; por tanto, se confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

### **3. ANEXOS**

#### **3.1 Informe de Visita a obras**

En la inspección mencionada, se evidenció que algunas de las obras ejecutadas presentan observaciones técnicas así:

##### **Contrato No 733 de 2008.**

Objeto; Construcción segunda fase del Salón Comunal del Barrio San Joaquín Norte ubicado en la calle 65 No 70 A 36.

No obstante, haberse recibido finalmente y liquidado el contrato algunas obras de la segunda fase quedaron inconclusas, con el agravante que actualmente se adelanta la ejecución de una tercera fase, que no incluye la intervención de estas obras inconclusas, lo que evidencia falta de planeación:

Otras obras presentan observaciones de orden técnico, como los muros en ladrillo, de la tarima del escenario, a los cuales no se les realizó la limpieza y partes del cielo raso en dry wall, están deterioradas.

El IDPAC, debe requerir al contratista a fin de subsanar las deficiencias descritas

##### **Contrato No 522 de 2008.**

Objeto: Construcción parque San Antonio Norte ubicado en la calle 180 Transversal 30

Algunas obras presentan observaciones de orden técnico así:

Se observa un mal manejo de aguas lluvias debido a que las cañuelas en concreto, en algunos tramos no tienen continuidad.

##### **Contrato No 19 de 2007**

Objeto: Construcción plazoleta y juegos infantiles parque calle 169 A con Avenida Boyacá.

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

Algunas obras presentan observaciones de orden técnico, como el acabado del piso de los juegos infantiles donde se observan fisuras sectorizadas. Es pertinente que el IDPAC, en cumplimiento de su objeto misional, requiera al contratista para que sean subsanadas.

Respecto de las obras correspondientes a los contratos Nos 674 de 2008, Salón Comunal San Jorge Central, No 01-01-2008, Salón Comunal barrio Villa Mayor, No 01-005-06, Salón Comunal barrio Torcoroma y contrato No 01-04-06. Se observo en la inspección técnica realizada, que estas presentan buen estado y calidad en los acabados.

FORMATO CÓDIGO: 4023003