

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

INFORME FINAL DE AUDITORÍA  
MODALIDAD ESPECIAL

INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL - IPES

PERÍODO AUDITADO 2013  
PAD 2014

DIRECCIÓN DESARROLLO ECONÓMICO INDUSTRIA Y TURISMO

BOGOTÁ, DICIEMBRE DE 2014

INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL - IPES

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralora Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Director Sectorial

Luis Carlos Ballén Rojas

Gerente

Patricia Benítez Peñalosa

Equipo de Auditoría

Janet Martínez Barrera  
Marcela Jineth Alturo Martínez  
Pedro Ignacio Becerra Perea  
Didier Páez Andrade

María del Rosario González Díaz (Apoyo)

## CONTENIDO

|                                      | <b>Página</b> |
|--------------------------------------|---------------|
| <b>1. CARTA DE CONCLUSIONES</b>      | 4             |
| <b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b> | 7             |
| <b>2.1 CONTROL DE GESTIÓN</b>        | 7             |
| 2.1.1 Gestión Contractual            | 7             |
| 2.1.2 Control Fiscal Interno         | 48            |
| 2.1.3 Plan de Mejoramiento           | 48            |
| 2.1.4 Gestión Presupuestal           | 49            |
| <b>2.2 CONTROL DE RESULTADOS</b>     | 51            |
| 2.2.1 Planes, Programas y Proyectos  | 51            |
| <b>2.3. CONTROL FINANCIERO</b>       | 54            |
| 2.3.1 Gestión Financiera             | 54            |
| <b>3. ANEXOS</b>                     | 56            |

Bogotá D.C. Diciembre de 2014

Doctor  
**FREDY CAMILO GÓMEZ CASTRO**  
Director General  
INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES

Ciudad.

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó auditoría especial al Instituto para la Economía Social-IPES con el propósito de evaluar los convenios 1137, 1637, 180, 984, 1755, 2130 de 2013, suscritos con cargo al proyecto de inversión 725 de 2012 *“Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular”* evaluación que correspondió al factor financiero, presupuestal, contractual y de planes, programas y proyectos; a fin de conceptuar sobre la inversión realizada y la administración de estos recursos puestos a disposición y los resultados de la gestión en las respectivas actividades de la entidad.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C.; la responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe de auditoría especial, que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las

evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

## **CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en el área de contratación correspondiente a los convenios analizados cumplieron parcialmente los principios evaluados, en razón a que se determinó que en desarrollo de la presente auditoría, tal como se detalla en el anexo al presente Informe, se determinaron once (11) observaciones administrativas, dos (2) con incidencia fiscal en cuantía de **\$297.650.815** y diez (10) con presunta incidencia disciplinaria que se trasladan a la Personería de Bogotá y uno (1) con incidencia penal que se enviara a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

Es de anotar, que el Universo del Proyecto de Inversión 725 en la vigencia 2013, lo constituyen (455) contratos por un valor de \$21.006.3 millones, de los cuales fueron seleccionados siete (7) convenios por un valor de \$9.644.1 millones, que corresponde al 46% del total de la contratación de la vigencia, para este proyecto.

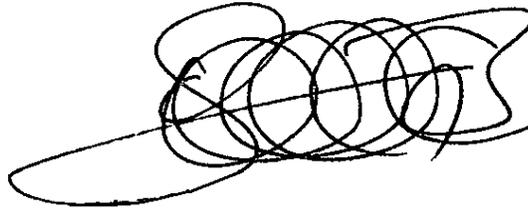
Concluida la auditoría especial se determinaron fallas en los controles internos establecidos por la entidad, por cuanto se comprobó que se suscriben convenios interadministrativos sin tener objetivos claros que permitan el cumplimiento de metas y logren la satisfacción y beneficio a la población a la cual se dirigen; así mismo, en la evaluación de los convenios seleccionados se evidenció que se presentan deficiencias en la planeación, en los estudios técnicos e incumplimiento de las obligaciones de supervisión, deficiencias en el control y seguimiento de los mismos. Así como, se concluye que la celebración de este tipo de convenios puede resultar más onerosa, por las erogaciones que conlleva, tales como: gastos administrativos y comisiones por la gestión humana socio económico y empresarial que se contrata.

## **PLAN DE MEJORAMIENTO**

La Entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Atentamente,



**LUIS CARLOS BALLEEN ROJAS**  
Director Desarrollo Económico Industria y Turismo

Bogotá, Diciembre de 2014

## 2. RESULTADO DE LA AUDITORÍA

### 2.1. CONTROL DE GESTIÓN

#### 2.1.1 Gestión Contractual

##### Convenio 2130 de 2013

En desarrollo del Proyecto de Inversión No. 725 de 2012, y específicamente en la meta No. 2 que señala: “*Incubar, crear o fortalecer a 4.000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia*”, se suscribe el Convenio Interadministrativo No. 2130 del 29/07/2013, entre la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá D.C.; el Instituto para la Economía Social –IPES y las Alcaldías Municipales de Pueblo Rico y Mistrató (Risaralda). Cuyo objeto es: “*Aunar esfuerzos financieros técnicos y administrativos para que el proceso de retorno hacia los municipios de pueblo Rico y Mistrató (Risaralda), de ciento veintinueve (129) familias de la etnia Embera Chami residentes en la Ciudad de Bogotá, D.C., sea sostenible, mediante la implementación de parcelas comunitarias de autoconsumo y banco de proteínas*”.

El 5 de mayo de 2014, se designó como supervisor al Subdirector de Emprendimiento Servicios Empresariales; posteriormente a un profesional universitario, el 10 de agosto de 2014.

Etapas Precontractual

Cuadro 1  
Información del Convenio

|  |                    |
|--|--------------------|
| CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD  | 1060 del 20 -05-13 |
| REGISTRO PRESUPUESTAL  | 4252 del 31-12-13  |
| FECHA DE SUSCRIPCIÓN   | 29 -07-13          |
| ACTA DE INICIACIÓN   | 16 -10-13          |
| DURACIÓN DEL CONVENIO  | 8 MESES            |
| VALOR DEL CONVENIO   | \$540,148,677      |
| APORTE SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. D.C.,                            | \$228,880,672      |
| INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL IPES   | \$194,468,005      |
| IPES :gastos de transporte inter regional, estadía y alimentación de viajes del supervisor | \$3,250,000        |

“Por un control fiscal, efectivo y transparente”

|   |              |
|---|--------------|
| MUNICIPIO PUEBLO RICO: pago 8 meses de un profesional, dos técnicos en producción agrícola y/o animal, un tecnólogo en producción agrícola o animal, Costo de las garantías del Convenio. | \$58,400,000 |
| MUNICIPIO MISTRATÓ: pago 8 meses de un profesional en ingeniería, dos técnicos en producción agrícola y un tecnólogo en producción agrícola o animal, Costo garantías del Convenio.       | \$58,400,000 |

Fuente: IPES -2014

#### 2.1.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencias disciplinaria y penal

Verificados los documentos soportes del convenio, se observó que el certificado de disponibilidad fue expedido el 20 de mayo de 2013 y el convenio suscrito el 29 de Julio de 2013. Sin embargo, el registro presupuestal se expide el 31 de diciembre de 2013, es decir, 5 meses después de la suscripción y firma del convenio y correspondió al número 4252. No obstante, ser requisito para el perfeccionamiento, máxime cuando el acta de inicio se firma el 16 de octubre del 2013, se evidencia que la ejecución inicia sin haberse expedido el correspondiente registro presupuestal.

Es de mencionar, que la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá D.C, Subdirección de Contratación, remitió copia del convenio con el fin de que se expidiera el registro presupuestal del aporte por parte del IPES, mediante memorando No.221100 con radicación 2-2013-36007 el 31 de Julio de 2013.

Con este proceder el IPES, presuntamente transgredió el Estatuto de presupuesto Decreto 714/96 Artículo 52<sup>o</sup>. - *“...Igualmente estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento a estos actos administrativos.”*

De conformidad con el Manual Operativo presupuestal numeral 3.4 Registro Presupuestal y Adquisición de Compromisos, como también lo establecido en el artículo 27 del Decreto 372 de 2010 el cual define que el certificado de registro presupuestal como: *“Es el documento mediante el cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que solo se utilizara para tal fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar, Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos y deberá*

*efectuarse después de la firma del contrato y antes del acta de iniciación del mismo en los términos y con el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas legales vigentes. Los CRPS deben ser expedidos a través del sistema de información presupuestal vigente”.*

Así mismo, de conformidad con el pronunciamiento del Consejo de Estado mediante Auto de 27 enero de 2000 expediente 14.935, el registro presupuestal del contrato es un requisito de perfeccionamiento del contrato estatal.

Como quiera que el acta de inicio se suscribiera el 16 de octubre del 2013, está claro que se realizó sobre un convenio que para esa fecha no se encontraba perfeccionado. Ya que para el caso que nos ocupa, la demora en suplir este requisito consistió en (75) días aproximadamente después de la suscripción, hasta el 31 de diciembre de 2013.

Igualmente, se evidencian deficiencias en la planeación desde la concepción del convenio, es así como, el plazo de ejecución fue establecido en 8 meses, a partir de julio de 2013 y a la fecha (Diciembre de 2014), es decir, año y 5 meses, apenas se inicia la ejecución del mismo.

Llama la atención, que se elabora acta de aclaración al acta de inicio No.1210100-244-2013 el 10 de febrero de 2014, es decir, 7 meses después de la suscripción del convenio. Acta en la cual se establece como fecha de inicio del convenio el 10 de febrero de 2014 y de terminación el 9 de octubre de 2014. Documento que se toma como modificadorio del convenio.

Posterior, el 22 de abril de 2014 se expide la modificación No.01 al convenio interadministrativo, mediante la cual se cambian los objetivos que orientan este, con talleres de capacitación, seguridad alimentaria, auto sostenimiento. También se modifican las obligaciones de las partes y entre otras, se incluye realizar la contratación de prestación de servicios.

- Se presenta una modificación en cuanto a la implementación de huertas comunitarias por parcelas comunitarias de autoconsumo.
- Por el cambio de la Administración del IPES es revisado el convenio el 5 de mayo de 2014 y se decide dar la supervisión al Subdirector del Área de

Emprendimiento Servicios Empresariales y Comerciales. Quien el día 10 de agosto de 2014 designó un profesional universitario de planta para ejercer la vigilancia, control y ejecución de las obligaciones del IPES.

Un mes después, 10 de Septiembre de 2014, se llevó a cabo la primera reunión de comité técnico en la ciudad de Pereira considerando la posibilidad de realizar una prórroga de 8 meses, sin embargo, la supervisora del convenio informa que por motivos de distancia física y geográfica y de orden público en el Departamento de Risaralda no se ha formalizado el documento. De igual manera, no se ha cumplido con la obligación de reuniones periódicas del comité técnico de seguimiento.

Se modifica el valor de aportes para un total de \$545.7 millones, discriminados así: Secretaría General \$228.9 millones, IPES \$200.0 millones, Municipio de Pueblo Rico \$58.4 millones y Municipio de Mistrató \$58.4 millones, recursos que en el caso de los municipios representan honorarios de ingeniero Agrónomo o Zootecnista, 2 técnicos y 1 tecnólogo en producción agrícola y/o animal.

Los desembolsos también sufren modificación señalando que un primer desembolso del 80%, donde es significativo mencionar que el IPES desembolsaría los \$200.0 millones en un solo pago, lo que en efecto realizó mediante consignaciones al municipio de Pueblo Rico por \$134.9 millones y al municipio de Mistrató \$65.1 millones, desembolsos que se realizarán por el número de familias retornadas, que para el primer municipio corresponden a 107 familias y para el segundo a 22. Consignaciones que fueron transferidas el 24 de septiembre de 2014, año y 2 meses después de suscrito el convenio, por cuenta corriente Banco Davivienda a los bancos de Colombia y Agrario. Sin embargo, la entidad no cumple con los requisitos mínimos de legalización del gasto, con la expedición los soportes y órdenes de pago, respectivas.

De esta forma se incumple lo señalado en el artículo 74 del Decreto 4800 de 2011, el cual establece: *“En los procesos de retorno y reubicación se tendrán en cuenta los siguientes principios: 1. Seguridad. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas coordinará con las autoridades competentes las acciones necesarias para garantizar las condiciones de seguridad requeridas para evitar la vulneración de los Derechos Humanos y la*

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

*ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario. 2. Voluntariedad. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas ofrecerá las condiciones necesarias para que la decisión de retorno o reubicación de las víctimas se tome de manera voluntaria, y con pleno conocimiento de las condiciones en que se encuentra el lugar de destino. 3. Dignidad. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas brindará acceso a planes, programas y proyectos orientados a la atención y reparación integral de las víctimas, con el fin de contribuir al goce efectivo de sus derechos en condiciones de respeto a su integridad y dignidad.”*

Estos hechos evidencian una violación flagrante a los principios de la Contratación Estatal consagrados en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 en virtud de los cuales: *“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”*

La inobservancia de lo exigido en la ley 80 y en la ley orgánica de presupuesto, es evidente frente a la violación del principio de planeación, por cuanto estos convenios o contratos deben obedecer a una necesidad y finalidad que están enmarcados en tiempo y espacio.

Existe una violación al principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 en virtud del cual *“Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas”.*

De otra parte, las carpetas del convenio, no contienen la totalidad de los soportes de la ejecución del mismo, algunos documentos no presentan la respectiva foliación, o contienen paginas foliadas a lápiz situación que no da seguridad en la salvaguarda de los soportes y cumplimiento de las obligaciones contraviniendo lo señalado por la Ley 594 de 2000 Ley General de Archivo.

Se evidencia falta de claridad en los objetivos perseguidos con la suscripción de este tipo de convenios, deficiencias de un efectivo proceso de planeación, incumplimiento de las obligaciones de supervisión, falta de control y seguimiento

de las áreas responsables, carencia de soportes de la erogación presupuestal realizada y carencia de un archivo completo de los soportes contractuales, situaciones que conllevan a un alto riesgo de la inversión realizada.

Por lo descrito, es difícil establecer una relación directa entre los recursos girados a estas cuentas municipales con los objetivos trazados por el convenio, que pretendían como finalidad avanzar en procesos de recuperación del arraigo territorial, de la identidad cultural, de la estabilización socioeconómica. En tal sentido, las familias retornadas se encuentran expuestas a una revictimización, ya que se encuentran en riesgos de desplazarse nuevamente, ante la ausencia de las condiciones que demanda el principio de dignidad y en consecuencia no se logran resultados efectivos con la inversión realizada.

Es significativo mencionar, que la Contraloría General de la República en función de Advertencia del 29 de noviembre de 2012, señala como hechos que generan riesgo: “(...) la ejecución presupuestal mediante el traslado de recursos a las fiducias o mediante convenios interadministrativos, conlleva costos administrativos y costos de oportunidad que podrían constituir desvío de recursos y daño patrimonial al Estado (...)” “(...) La CGR ha observado que las entidades con deficiencias en los procesos de planificación han recurrido a figuras como la suscripción de fiducias, constitución de patrimonios autónomos y/o la firma de convenios interadministrativos para trasladar los recursos del presupuesto de manera que aparezca como ejecutada y así poder utilizarla en la siguiente vigencia fiscal, contraviniendo el principio de anualidad y distorsionando la contabilidad presupuestal al impedir que se refleje la realidad económica”.

**Análisis de la Respuesta:** La Entidad con la respuesta acepta lo observado por el equipo auditor, debido que la misma subdirección de Emprendimiento Servicios Empresariales y Comercialización del IPES advierte de la falta del Registro Presupuestal el cual debía ser elaborado al momento de la suscripción del Convenio, se resalta la inexistencia de dicho documento para que el contrato pudiera iniciar la ejecución.

De otra parte, el Instituto para la Economía Social IPES, aporta recursos para el retorno de las 129 familias de la comunidad embera por lo que debe velar por el buen manejo de los recursos y el cumplimiento de las metas de los convenios suscritos, para lo cual debió existir el debido enlace con la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, entidad que coordina el Sistema Distrital de Prevención, protección, asistencia atención y reparación integral de Víctimas.

Es tan evidente la falta de planeación que las modificaciones si afectan significativamente el objeto contractual, lo evidenciado es que después de 9 meses se inicia la ejecución del convenio, cuando el convenio fue suscrito por un plazo de 8 meses, máxime cuando el objeto era atender de manera urgente y prioritaria una comunidad indígena víctima del desplazamiento forzoso. Igualmente, las cotizaciones que harían parte para de la ejecución del convenio, por la variación de precios de los insumos para la producción de los diferentes componentes que conforman las parcelas comunitarias de autoconsumo, pueden variar de un año a otro y obviamente generar mayores costos.

Se reitera igualmente, que la erogación realizada cuenta con un único soporte que son las consignaciones realizadas a través de la red bancaria a los respectivos municipios y no se evidenciaron cuentas de cobro con los respectivos soportes. De igual manera, se reconocen fallas de control interno frente a la organización de la información contractual.

Cierto es que previo a la suscripción del convenio no se realizó una debida planeación que permitiera prever tiempo, distancias, y circunstancias para que se llevara a cabo la ejecución del convenio sin contratiempos y con el objeto de cumplir los fines esenciales del estado, situación que dificultó la ejecución y que no obstante, la entidad pública quiso con la firma de un acta aclaratoria el 10 de febrero modificar la fecha de inicio, previendo que el convenio terminaría en el mes de noviembre, y es la misma administración quienes aceptan que dicha acta aclaratoria “no constituye modificadorio del convenio” confirmando que al momento de la erogación de recursos el convenio no se encuentra vigente, en este orden de

ideas, los recursos desembolsados en el mes de septiembre del año 2014, nueve meses después de firmada la primera acta de inicio y tres meses después de la fecha de finalización del mismo, los recursos girados no contaban con documento soporte.

La Contraloría de Bogotá ADVIERTE con la respuesta dada por el IPES al informe preliminar que se giraron, en cuantía de **\$200.0** millones, sin contar con contrato vigente, porque a septiembre cuando se erogan dichos recursos presupuestales el convenio ya había terminado y no se había ejecutado.

No obstante, en la respuesta la entidad menciona que existe una modificación al contrato y prórroga suscrita, igual a la fecha de este informe (diciembre de 2014) no se cuenta con los documentos debidamente firmados que amparen y evidencien la existencia de dicha prórroga.

Confirma la respuesta que se transgrede lo establecido en el artículo 410 de la Ley 599 de 2000 - Código Penal y modificado por el artículo 33 de la ley 1474 de 2011.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por ende será trasladado a la Personería de Bogotá y a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia. Igualmente, la entidad se obliga a establecer en el Plan de Mejoramiento que debe suscribir con la Contraloría de Bogotá, acciones correctivas que permitan subsanar las irregularidades descritas para el hallazgo y la advertencia planteada por el ente de control.

### Convenio 1637 de 2013

Dentro del Proyecto de Inversión No. 725 de 2012, y específicamente en la meta No. 1 *“Incubar, crear o fortalecer a 6.000 unidades productivas de la economía popular”*, el Instituto para la Economía Social –IPES celebra el Convenio de Asociación No.

1637 de 2013, suscrito con La Asociación Nacional para el Desarrollo Social-ANDES.

En la etapa precontractual se observó que el convenio cuenta con:

Cuadro 2  
Información del Convenio 1637 de 2013

|  |                                  |
|--|----------------------------------|
| SUSCRIPCIÓN CONVENIO                   | 30 DE SEPTIEMBRE DE 2013         |
| SOLICITUD DE CONTRATACIÓN              | 695 DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2013  |
| CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD          | 2096 DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2013 |
| REGISTRO PRESUPUESTAL                  | 30 DE SEPTIEMBRE DE 2013         |
| ACTA DE INICIO                         | 5572 DEL 7 DE OCTUBRE DE 2013    |
| APORTES DEL CONVENIO                   | \$484,000,000                    |
| INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL IPES | \$440,000,000                    |
| ANDES                                  | \$44,000,000 EN ESPECIE          |
| DURACIÓN DEL CONVENIO                  | 10 MESES                         |

Fuente: IPES -2014

La supervisión del convenio está a cargo de la Subdirección Empresarial, comercial y Logística designado por la Dirección General del IPES y el Acta de Inicio No. 5572 fue firmada el 07/10/2013.

#### 2.1.1.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria

El 30 de Septiembre de 2013 el IPES suscribe con la Asociación Nacional para el Desarrollo Social ANDES el Convenio de Asociación No. 1637-2013, el cual tiene como objeto *“Fortalecer, asistir y acompañar a unidades productivas, conformadas por población en condición de discapacidad, en concordancia con los planes de desarrollo, las políticas trazadas por el Gobierno Distrital y la Misión Institucional en cuanto a superar las diferentes formas de segregación Humana”.*

El plazo de ejecución de este Convenio es de 10 meses, contados a partir de la fecha de la suscripción del Acta de Inicio, la cual fue el 7 de Octubre de 2013. En el proceso de selección por contratación directa se presentaron 8 oferentes: Saldarriaga Concha, Consolidar, Arkambiental, Fundación construyendo futuro, Corambiental, Asoempro, Andes y Gran Fundación, y el día 15 de agosto el comité de contratación del IPES se reúne y decide seleccionar la propuesta de la Asociación Nacional para el Desarrollo Social ANDES.

Se evidenciaron deficiencias en la planeación que afectan presupuestalmente el acuerdo de voluntades, es así como el 11 de abril de 2014, luego de 4 meses de suscrito el convenio, en comité técnico y mediante acta No. 009 se realiza un ajuste presupuestal incrementando el beneficio por unidad productiva en un 55%, al pasar de \$2.000.000 a \$3.100.000; a fin de lograr la creación, fortalecimiento empresarial, conformación de cadenas productivas, articulación a sectores líderes de la economía popular. Lo que deja en entredicho la claridad en los objetivos del convenio, la justificación del mismo y el análisis económico realizado en los estudios previos y que afecta la población beneficiada.

En esta acta de comité 009 del 11 de abril de 2014 se establece la entrega de insumos, materias primas, equipos o máquinas y se establece que se debe cumplir con 3 cotizaciones y facturas con los requisitos exigidos por la DIAN. Mediante acta de comité No.010 del 13 de mayo la subdirección jurídica y de contratación del IPES indica que las facturas deben expedirse a nombre del beneficiario por la garantía de calidad y para demostrar propiedad de dichos insumos. No obstante en la verificación realizada por este ente de control a una muestra de unidades productivas se determinaron algunas irregularidades:

“Por un control fiscal, efectivo y transparente”

Cuadro 3  
Información de las compras a las Unidades Productivas

| CARPETA | NOMBRE               | DISCAPACIDAD          | VALOR BENEFICIO | EMPRESAS   |         |  |
|---------|----------------------|-----------------------|-----------------|--|---------|--|
| 6       | ANA SILVIA FLORIAN D | BIPOLAR AFECTIVO      | 3,100,000       | LA RECCETA   | 1500000 | NO HAY DESCRIPCION DE LA COMPRA  |
|         |                      |                       |                 | MARQUETERIA Y ARTE COUNTRY                                       | 510000  | FACTURA ELABORADA A MANO   |
| 7       | ARIAN ROGELIO SALAZ  | VISUAL COMPLETA       | 3,100,000       | EL PALACIO DE LAS PIEDRAS  | 2077900 |  |
|         |                      |                       |                 | MUEBLES ALVAREZ  | 1130000 | FACTURA ELABORADA A MANO   |
| 21      | FREDDY ALEXANDER R   | ARTROSIS TOBILLO IZQL | 3,100,000       | MARTIN ELIAS VARGAS  |         |  |
|         |                      |                       |                 | GLOBAL TECHNOLOGY INFORMATION GTI                                | 452200  | NO HAY DESCRIPCION DE LA COMPRA  |
| 27      | GUILLERMO LEON BAR   | ESQUIZOFRENIA         | 3,100,000       | DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL LA MEJOR S.A                         |         |  |
|         |                      |                       |                 | MAS LICOR LTDA CIGARRERIA CHAPINERO                              | 96435   | NO TIENE NOMBRE LA FACTURA   |
|         |                      |                       |                 | MAS LICOR LTDA CIGARRERIA CHAPINERO                              | 99802   | NO TIENE NOMBRE LA FACTURA   |
| 29      | ISABEL POLOCHE DE M  | ESQUIZOFRENIA POR PA  | 3,100,000       | PELETERIA CASAS  | 174850  | FOTOCOPIA NO LEGIBLE   |
| 30      | JAVIER CAMILO ROJAS  | CEGUERA COMPLETA      | 3,100,000       | CONDE ARTE EN VIDRIO   | 3120000 | EL PRODUCTO DE MAYOR DEMANDA SON LAS BABUCHAS Y EL BENEFICIO OBTENIDO ES LA COMPRA DE PEBETEROS, VELAS, PESEBRES |
| 36      | LUIS ORLANDO CHOC    | DISCAPACIDAD PIERNA   | 3,100,000       | ALMACEN DE ARTICULOS RELIGIOSOS LA PIRAMIDE                      |         |  |
|         |                      |                       |                 | MOTOS BRAYAN   | 1800000 | compra de moto susun modelo 2009   |
|         |                      |                       |                 | ABC VITRAL S.A.S   | 220000  | a nombre de chacon luis  |
| 39      | MARIA OLIMPA GOMEZ   | SINDROME DE DOMW F    | 3,100,000       | DISTRIBUCIONES OMAR GUTIERREZ                                    | 435600  | COPIA FACTURA  |
|         |                      |                       |                 | CTA COBRO A MARIA DOLORES RUIZ GARZON                            | 850000  | compra de 850 litros de leche  |
|         |                      |                       |                 | ELECTRODOMESTICOS KASA   | 1300000 | nevera whirlpool silver  |
| 40      | MARIA TERESA GUTIER  | ESQUIZOFRENIA PARAN   | 3,100,000       | VISATEX TODO EN MATERIAL TEXTIL                                  | 1200000 | Modulo asignado por el ipes en las aguas   |
| 42      | MARIA DEL CARMEN SI  | SORDERA PROFUNDA P    | 3,100,000       | CORPORACION RICO S.A.S   |         |  |
|         |                      |                       |                 | EL DÓLAR INC Y CIA S.A.S   | 610633  | FACTURA SIN NOMBRE   |
|         |                      |                       |                 | EL DÓLAR INC Y CIA S.A.S   | 789567  | FACTURA SIN NOMBRE   |
| 43      | MARIA PILAR PAEZ     | EPILEPSIA             | 3,100,000       | AVICOLA EL GALPON DEL SUR  | 246000  | FACTURA SIN MEMBRETE ELABORADA A MANO  |
| 45      | MARIA MARGARITA HE   | MIELOMA               | 3,100,000       | HILOS BUFALO LTDA  | 150000  | Factura sin nombre   |
| 46      | MARIA MARELENE LAN   | PIE EQUINO            | 3,100,000       | HILOS CHER S.A.S   | 320000  | factua elaborada a mano  |
|         |                      |                       |                 | ÉXITO NVO KENNEDY  | 1147800 | silla escritorio, centro computo   |
| 47      | MARIELA GOMEZ SEPU   | SECUELAS DE POLIO     | 3,100,000       | SUPERMERCADO LA TOSCANA  | 2044500 | factura sin nombre   |
| 48      | NANCY JUDITH RODRIG  | POLIOMELITIS DISCAPA  | 3,100,000       | CENCOSUB COLOMBIA SUPER AUDIO SONIDO E ILUMINACIONES PROFESIONAL | 501460  | Facturas sin nombre  |
| 50      | NELSON JULIAN VILLA  | CEGUERA               | 3,100,000       | COMPUERTO 155  | 600179  | factura a nombre de acempreliv   |
|         |                      |                       |                 |  | 2500000 | factura a nombre de acempreliv   |

Fuente: IPES – 2014

Como se observa en el cuadro, en las unidades productivas se presentan facturas elaboradas a mano sin membrete de la empresa a la que se le realiza la compra, a nombre de otra persona que no es el beneficiario, sin nombres, sin descripción de la compra; en lugar de facturas se presentan recibos de caja, cuentas de cobro sin soportes y carencia de originales por fotocopias ilegibles, entre otros.

Llama la atención el caso del señor Luis Orlando Chocontá que tiene una unidad productiva dedicada a la elaboración y venta de artesanías, lámparas, cuadros y santuarios relacionadas con imágenes, presenta discapacidad en una pierna, sin embargo, se adquiere una moto por valor de \$1.800.000 con un recibo de caja a nombre de Omaira Janeth Martínez ; en visita realizada por el Equipo Auditor al Almacén donde se adquiere la moto la vendedora suministra el contrato de compra y venta de vehículo automotor con fecha 18 de Julio de 2014 por valor diferente \$1.450.000 y a la vez presenta una factura de ABC DEL VITRAL S.A.S por un valor de \$220.000 a nombre de Luis Chacón cuya cedula no coincide con la reportada en la base de datos; Otro caso reportado es el del señor Javier Camilo Rojas que en la base de datos y en el certificado de registro de datos que expide ANDES informa que la mayor demanda de la unidad productiva es la confección de ropa y producción de babucha y el beneficio obtenido es la compra de pebeteros, velas y pesebre en la empresa Conde Arte y Vidrio por un valor de \$3.120.000, sin embargo, en la visita realizada por el equipo Auditor al almacén Marquetería CONDE se observa que el valor de la factura corresponde a \$95.000 como bien se verifica en la relación de facturas de abril de 2014, suministrado por el propietario.

Situaciones que evidencian el incumplimiento de las obligaciones por parte de la supervisión del IPES, ya que no se controlan y requieren soportes originales y facturas que cumplan los requisitos mínimos comerciales a fin de soportar en debida forma las compras y beneficios para las unidades productivas. No se realiza la verificación de los datos mínimos y esenciales, como es el nombre y cédula de ciudadanía del beneficiario, se contraviene lo normado por el decreto 734 de 2012, donde se indica dentro de las funciones: *“Verificar y dejar constancia del correcto funcionamiento de los bienes entregados e instalados o del servicio prestado”*

Ahora bien, en el anexo técnico invitación directa No. 613 del Instituto para la Economía Social IPES cuyo objeto es *“Fortalecer, asistir y acompañar a unidades productivas, conformadas por población en condición de discapacidad, en concordancia con los Planes de Desarrollo, las Políticas trazadas por el Gobierno Distrital y la Misión Institucional en cuanto a recuperar las diferentes formas de segregación humana”*, en el numeral 7 “rubros no elegibles” se indican de manera expresa los rubros que no pueden ser cubiertos con los recursos aportados por el IPES, los cuales son:

*“Nomina, Servicios Públicos, Gastos administrativos en general de la organización proponente, pólizas, compra de títulos valores, compra o arrendamiento de edificaciones, compra o arrendamiento de tierras, construcción y/o arrendamiento de edificaciones, compra alquiler de vehículos, pago de deudas o pasivos de la organización proponente, adquisición de equipos de oficina, como computadores, video beem, etc)”*

Sin embargo, se evidenció en el análisis de los informes financieros que se reportan cuentas cargadas al IPES que podrían estar consideradas en los rubros no elegibles, como: apoyo a llamadas del equipo, cajas de resma de papel, recopilación memoria, apoyo de transporte del equipo, entre otros.

Las irregularidades descritas para este convenio, evidencian una violación flagrante a los principios de la Contratación Estatal consagrados en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 en virtud de los cuales: *“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”*

Existe una violación al principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 en virtud del cual *“Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas”*. Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a, b, c, d, f, g y h, Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 21, Ley 1150 de 2007, , Decreto 734 de 2012 artículo 2.1.1. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos *“...El principio de*

*planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.*

Las deficiencias de un efectivo proceso de planeación y claridad en los objetivos perseguidos con la suscripción de este tipo de convenios, así como el incumplimiento de las obligaciones de supervisión, falta de control y seguimiento de las áreas responsables y hasta en el manejo de los expedientes de los contratos, conllevan riesgos al logro de los objetivos propuestos y que la inversión no retribuya a los beneficiarios.

Además, los soportes como se mencionó no cumplen con los requisitos mínimos establecidos por la Dian, ni está avalado por la supervisión del convenio, lo que refleja el incumplimiento de las obligaciones contractuales y de supervisión que permitan el control y seguimiento de las erogaciones realizadas.

Así mismo, es importante mencionar, que en los listados de beneficiarios se observa direcciones repetidas pero que corresponden a diferente beneficiario, a manera de ejemplo, la carrera 3 No. 1 C 92. Situación que refleja la falta de control y seguimiento y pone en entredicho la consistencia y confiabilidad de la información, contraviniendo la Ley 87 de 1993 artículo 4 literales i y j.

**Análisis de la Respuesta:** Si bien es cierto, las compras no solo se realizan a proveedores de régimen común, también lo es, que para las realizadas a proveedores de régimen simplificado, el Estatuto Tributario y afines establecen requisitos mínimos. Por ende se transgrede el artículo 617 “Requisitos factura de venta” 618-1 “Obligación de exigir factura o documento equivalente” y 618-2 “Obligación que deben cumplir las personas o entidades que elaboren facturas o documentos equivalentes” el Decreto 522 de 2003 – artículo 3 “requisitos documentos equivalentes”. Además el mismo acuerdo de voluntades estableció en las obligaciones especiales, numeral 15 “Presentar los documentos y soportes requeridos para la legalización y ejecución de este contrato, de acuerdo con la ley.” Es de advertir, que los documentos equivalentes son obligación de cualquier persona natural del régimen simplificado.

En este mismo sentido, en comité técnico 009 realizado el 11 de abril de 2014 se indica que de acuerdo con el protocolo aprobado por el comité se precisa que las compras han de tener como mínimo 3 cotizaciones y facturas de acuerdo con los requisitos exigidos por la DIAN. Es decir, se contraviene el acuerdo de voluntades y las decisiones del comité técnico, creado con el fin de realizar seguimiento y control a la ejecución del convenio. Sin embargo, lo evidenciado fue la falta de control por parte del supervisor, es así como, respecto de copias y fotocopias soporte de gastos para las que debieron establecerse controles, con la respuesta se informa que están en proceso de adjuntar copias legibles, cuando era una actividad que debió implementarse con anterioridad a lo observado por el ente de control. De igual manera, si se establecieran controles efectivos no habría lugar a en este momento recibir declaraciones juramentadas.

Falta de control e incumplimiento de las obligaciones del supervisión, evidenciado en las visitas realizadas por el equipo auditor, donde se logró comprobar, por ejemplo, para el caso de la compra de la moto que esta no ha podido ser utilizada y además en el documento “Contrato de compraventa se evidencia un valor de \$1.450.000 y frente a la orden de compra \$1.800.000 incluido IVA y la diferencia no se soporta.

Es de advertir que la suscripción de estos convenios puede resultar más onerosa, si bien es cierto resultan erogaciones de gastos de tipo administrativo, a los cuales la respuesta de la entidad no aludió.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, será trasladado a la Personería de Bogotá, y la entidad deberá establecer en el Plan de Mejoramiento a suscribir, acciones correctivas que permitan subsanar las irregularidades descritas.

### Convenio 1137 de 2013

Dentro del Proyecto de Inversión No. 725 de 2012, y específicamente en la meta No. 1 *“Incubar, crear o fortalecer a 6.300 unidades productivas de la economía popular”*, se

incluyó el Convenio de Asociación No. 1137 del 28 de Agosto 2013, entre el Instituto para la Economía Social - IPES y La Corporación El Minuto de Dios, cuyo objeto es: *“Para realizar fortalecimiento, impulso y/o creación empresarial de unidades productivas de la economía popular, así como del desarrollo de su potencial productivo”*. *“El IPES aporta un total de \$5.000.000.000, de los cuales \$3.250.000.000, van dirigidos a la creación de un fondo de crédito, los que permitirán otorgar el microcrédito individual y/o grupal, de otra parte la suma de \$1.750.000.000 están destinados a cubrir la formación en gestión humana, socioeconómica, productiva, empresarial y financiera. Entre tanto, la Corporación El Minuto de Dios aporta \$300.000.000 en especie dirigidos a cubrir parte de la gestión humana, socioeconómica productiva, empresarial y financiera”*. Con un plazo de ejecución de 5 años.

*“La supervisión del convenio está a cargo de HERNAN DARIO CORREA CORREA, quien es designado por la Dirección General del IPES”*, se transcribe lo establecido en el Convenio y el Acta de Iniciación No. 5180 se firma el 23/09/2013.

#### 2.1.1.3. Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria

Del Convenio No.012-2013 se desprende el Convenio de Asociación 1137 de 2013, así:

El 25 de febrero de 2013 el IPES suscribe con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico el Convenio interadministrativo No. 012-2013, el cual tiene como objeto *“Aunar esfuerzos entre las partes para brindar líneas y productos de financiamiento a los miembros de la economía informal de la ciudad de Bogotá, cuyos negocios y actividades correspondan a los sectores de la economía popular del Distrito Capital”*. El plazo de ejecución es de 24 meses, contados a partir de la fecha de la suscripción del Acta de Inicio, la cual es febrero 25 de 2013, no obstante, teniendo en cuenta que el IPES no cuenta con la infraestructura técnica y humana necesaria para la implementación del microcrédito, se hace necesario buscar un aliado que realice la caracterización, el otorgamiento, la administración de los recursos y el acompañamiento post-crédito, razón por la cual da origen al convenio 1137 de 2013.

En el Acta No.1 del Comité Técnico del 30 de abril de 2013, del Convenio 012, en el punto 5 Varios, se ve la preocupación de ampliar el plazo de este por un año, debido a las futuras alianzas que se desprendan y que no deben superar el tiempo del convenio marco. En el Acta No. 05 del Comité técnico de octubre 10 de 2013, entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el Instituto para la Economía Social-IPES, nuevamente se presenta la necesidad de ampliar el plazo del convenio a 5 años, teniendo en cuenta que el plazo del Convenio IPES – Corporación Minuto de Dios, tiene una duración de 5 años. Lo cual es aprobado por los representantes de la Secretaría Distrital de desarrollo en el comité y solicitan se envíe el modelo de otrosí para la aprobación. Por tal motivo se evidencia claramente que el plazo del Convenio 1137 de 2013 es superior a la duración del convenio interadministrativo No. 012-2013, como consecuencia no se podrá cumplir con las obligaciones que debe realizar el Comité Técnico ni el seguimiento a las actividades, ni la evaluación al desarrollo y ejecución de este, que está estipulado en el punto 9 del Convenio 012 de 2013, mediante Comités para la ejecución. Situación que refleja el incumplimiento del acuerdo marco.

Mediante el memorando de agosto 21 de 2013 radicado No.00110-817-003785, dirigido a la Subdirección de Jurídica y Contratación y enviado por la Subdirección de Emprendimiento Servicios Empresariales y Comercialización se recibieron 14 propuestas, de las cuales el Comité de Contratación del IPES seleccionó la presentada por La Corporación El Minuto de Dios.

Se encontraron dos propuestas de la Corporación el Minuto de Dios con las siguientes características:

Cuadro 4  
Información del Convenio 1137 de 2013

| CONCEPTO                    | PROPUESTA 1            | PROPUESTA 2            |
|-----------------------------|------------------------|------------------------|
| FONDO DE CREDITO            | \$1.800.000.000        | \$3.250.000.000        |
| COMISION COLOCACION (17%)   | \$306.000.000          | \$552.500.000          |
| FONDO DE CREDITO NETO       | \$1.494.000.000        | \$2.697.500.000        |
| <b>VALOR TOTAL CONVENIO</b> | <b>\$3.074.998.746</b> | <b>\$5.000.000.000</b> |

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

| CONCEPTO  | PROPUESTA 1            | PROPUESTA 2            |
|---|------------------------|------------------------|
| FORMACION EN GESTION HUMANA<br>SOCIEC PRODUCTIVA<br>EMPRESARIAL<br>Y FINANCIERA | \$1.274.998.746        | \$1.750.000.000        |
| <b>TOTAL PARA CORP MINUTO DE DIOS</b>   | <b>\$1.580.998.746</b> | <b>\$2.302.500.000</b> |
| Comisión colocación microcrédito  | 21%                    | 17%                    |
| Provisión Cartera   | 6%                     | 6%                     |
| <b>% CORPORACION MINUTO DE DIOS</b>   | <b>51%</b>             | <b>46%</b>             |
| Aporte Corporación  | \$200.000.000.         | \$300.000.000.         |
| Tasa de interés de colocación   | 12% E.A.               | 10% E.A.               |
| No. DE BENEFICIARIOS ATENDIDOS  | 600                    | 1.200                  |
| No. DE BENEFICIOS<br>MICROCREDITOS  | 370                    | 600                    |

Fuente: Dos (2) Propuestas presentadas por la Corporación el Minuto de Dios de Mayo de 2013.  
Analizada por el Equipo Auditor Noviembre de 2014

Revisada la propuesta presentada por La Corporación El Minuto de Dios y revisada el Acta No. 03 de junio 26 de 2013, del Comité Técnico entre la Secretaría de Desarrollo Económico y el Instituto para la Economía Social, no es comprensible y no es coherente que habiendo determinado lo siguiente: *“Por consenso se elige la CORPORACION MINUTO DE DIOS, cuya propuesta asciende a \$3.000. MM para brindar atención a 600 personas y entregar un mínimo de 370 microcréditos”. “se debe proceder a reunirse con éste operador con el fin de informarle que fue seleccionado bajo unas nuevas condiciones como lo es el monto de la propuesta, que desciende de \$3.000. MM a \$2.000. MM, cambiando por ende su capacidad de atención, entre otros.”* La Corporación Minuto de Dios presenta alternativa distinta a la aprobada y sin efectuar valoración o justificación alguna que amerite cambio de valores y nivel de cobertura de los créditos; se haya efectuado el Convenio en esos términos.

Llama la atención que el día 6 de julio de 2013, el Director General del IPES, envía comunicación a la Corporación Minuto de Dios, dirigida al Gerente Regional Centro, en donde le informa que: *“se decidió seleccionar su propuesta, definiéndose la*

modalidad y términos legales de la contratación, es por esta situación que se propone y somete a consideración incrementar los aportes del IPES de \$3.074.998.746 a \$5.000.000.000.” Se evidencia claramente que lo que fue aprobado por consenso en el Comité Técnico mencionado, no fue lo mismo que se le transmitió en la comunicación del IPES a La Corporación El Minuto de Dios y como se suscribió el Convenio No.1137 de 2013. Situación que evidencia falta de claridad en los objetivos perseguidos mediante este convenio y carencia de estudios previos, técnicos que permitieran determinar los presupuestos de acuerdo a las necesidades reales y a la población que se pretende beneficiar.

En el Comité Técnico de junio 26 de 2013 frente al segundo operador que se escogió no hubo conceso y fue el CONSORCIO GENERANDO FUTURO, quienes obtuvieron 3 votos de 5 posibles, lo que fue aprobado en el acta No.3. El 3 de julio de 2013, luego de transcurridos 8 días, el Instituto para la Economía Social-IPES realizó un Comité de Contratación, sin la participación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en donde decidieron: “En el proceso de selección, se escogieron dos operadores, teniendo en cuenta que el segundo operador no contaba con respaldo financiero, el IPES decide no hacer la contratación con el segundo operador, por lo tanto se propone seleccionar a la CORPORACION MINUTO DE DIOS que cuenta con respaldo financiero y en consecuencia el Director recomienda incrementar el aporte de 3.000 millones de pesos a 5.000 millones de pesos”.

Se evidencia claramente que la decisión en no contratar al segundo operador y dejar toda la contratación a un solo operador (La Corporación El Minuto de Dios), fue tomada en su totalidad por el Instituto para la Economía Social-IPES, como se observa en el Comité de Contratación y el Acta No. 06 del Comité técnico de mayo 22 de 2014, entre la Secretaría Distrital de desarrollo económico y el Instituto para la Economía Social-IPES, donde se informa: “*Secretaria de Desarrollo Económico propone que se haga un comité técnico para revisar y ajustar el Convenio con Minuto de Dios; la SDDE trabajó en conjunto con el IPES para la selección de los tres (3) operadores, pero la SDDE no participó en la decisión final la cual fue tomada por el IPES. La SDDE recomienda revisar los valores totales del convenio y hacer ajustes pertinentes por el beneficio de la colocación de créditos de la población. El Convenio marco establece 2 años y el Convenio con CMD va a 5 años y al costo por realización de plan de negocio le está costando al Distrito (según cálculos \$1.300.000. cada crédito otorgado a través de CMD), tema también para revisar en el comité.*”

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

Es de reiterar, que esta situación ya había sido verificada por el ente de control, como se observa en el Acta de visita administrativa del 19 de septiembre de 2014, adelantada por la Contraloría de Bogotá en la Secretaría Distrital Desarrollo Económico, donde la Subdirección Financiera a la pregunta número 35 contestó: *“Así mismo manifiesto, que cuando el IPES realizó los convenios con los operadores técnicos y financieros (Minuto de Dios y Banco Agrario), la SDDE no tiene ninguna participación al respecto; razón por la cual no hay ningún vínculo contractual con estos operadores técnicos y financieros. Por lo tanto se hace muy difícil el seguimiento al convenio 012/2013. Sumando esta situación se destaca el constante cambio de personal en el IPES, causando la pérdida de memoria del Proyecto y generando grandes perjuicios al control y seguimiento del mismo”*

Esta decisión no le correspondía solamente al IPES sino al Comité técnico, tal como lo establece el punto 9 y en el PARAGRAFO del Punto 13, del Convenio interadministrativo 012 de 2013, es decir, se contravino el acuerdo de voluntades marco. A pesar de ser un cuerpo consultivo los integrantes deben aplicar en las decisiones los principios de la contratación estatal, especialmente los de transparencia, economía y responsabilidad y responder disciplinariamente de conformidad con el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2012.

De otra parte, el convenio 1137 otorga un mínimo de 600 microcréditos dirigidos en especial a los comerciantes objeto del fallo del Consejo de Estado emitido el 2 de febrero de 2012, los cuales serán beneficiarios pagando una tasa de interés del 10% Efectivo anual.

También contempla un beneficio a los usuarios del crédito que hayan presentado un buen comportamiento de pago durante la vigencia del crédito, pagando las cuotas pactadas dentro de los cinco días calendario al vencimiento, el cual consiste en devolver en la última o últimas cuotas, el valor de los intereses pagados menos el Índice de Precios del Consumidor. Sin embargo, se observó que este convenio no tiene establecido en ninguna de las obligaciones específicas del contratista (La Corporación El Minuto de Dios), ni en las especificaciones técnicas, la devolución de estos recursos, por concepto de intereses pagados por la población beneficiada de los microcréditos.

Con corte a Septiembre 30 de 2014, los intereses de cartera ascienden a **\$24.594.639**, con una cartera de 305 créditos por valor de \$881.243.013. El convenio tiene una cartera vencida de 59 créditos por valor de \$169.948.928 a septiembre de 2014. Intereses de cartera que debido a que no quedo pactada la devolución de dichos recursos, se encuentran en poder de la Corporación El minuto de Dios y no se evidenció ningún trámite, ni gestión por parte del Comité Técnico conformado entre el Instituto para la Economía Social-IPES y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, ni por parte de la Supervisión del Convenio, para la recuperación y/o devolución, por lo cual se considera daño al patrimonio distrital, debido a que al observar el comportamiento de la cartera, se puede concluir que ese beneficio de devolver los intereses de los microcréditos a los usuarios no se efectuara.

Además, estos intereses al terminar el Convenio se incrementaran sustancialmente, ya que se ha proyectado prestar la suma de (\$2'500.000.000) a una tasa de interés del 10% EA. Por lo mencionado, no se cumple con lo establecido en la Constitución Política de Colombia artículo 209, Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a, b, c, d, f y h, Ley 734 de 2002, artículo 34 numerales 2 y 21, Ley 1150 de 2007, Decreto 2474 de 2008 artículo 3, Decreto 734 de 2012 artículo 2.1.1., y Decreto 714 de 1996 artículos 83, 84, 85 y 86. Así mismo se desconoce el principio de responsabilidad ya que en materia contractual el servidor público está obligado a velar por el cumplimiento de los fines de la contratación, en especial en las labores de vigilancia, correcta ejecución del contrato y garantía a los intereses de la entidad.

En el mismo sentido, en la propuesta presentada por la Unión Temporal Mi Banca – Fenix, radicado número 00110-812-006643 del 29/05/2013, por valor total de \$2.000.000.000 discriminado por \$1.800.000.000 aportes del IPES y \$200.000.000 de la Unión Temporal Mi Banca se han otorgado 160 microcréditos por valor de \$800'000.000; folio número 37 en el punto 12.5 PRINCIPALES INGRESOS se contemplaba la devolución de los intereses en la siguiente forma: *“Adicionalmente y en desarrollo del convenio, ingresarán aproximadamente \$83.351.139 por concepto de intereses corrientes de la operación de microcrédito, los cuales se destinarán parcialmente a la exoneración*

“Por un control fiscal, efectivo y transparente”

también parcial de cuotas de capital de los clientes más cumplidos. Luego de atender todos los egresos presupuestados, el flujo de caja del convenio arroja que al liquidar el convenio quedará un saldo en caja a favor del IPES de aproximadamente \$111.325.107, los cuales se consignarán en la Tesorería del IPES”. Es decir, los ingresos por concepto de intereses corrientes que serán originados en el convenio por los microcréditos otorgados, serán consignados en la tesorería del IPES y en ninguna de las estipulaciones del convenio se contempla que estos recursos retornen al Distrito. Dineros que se destinarían para exonerar a los cumplidos.

Situación diferente respecto de los rendimientos financieros para los cuales en el punto 8.5: “Rendimientos financieros: Los excedentes, resultado de los rendimientos financieros derivados de la cuenta donde reposan los recursos, serán devueltos al IPES según se convenga”. Los cuales se han consignado como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5  
RENDIMIENTOS FINANCIEROS

| MES       | AÑO  | VALOR     | FECHA PAGO |
|-----------|------|-----------|------------|
| OCTUBRE   | 2013 | 133.781   | 18-feb-14  |
| NOVIEMBRE | 2013 | 2.371.620 | 18-feb-14  |
| DICIEMBRE | 2013 | 2.332.425 | 18-feb-14  |
|           |      |           | 3-mar-14   |
| ENERO     | 2014 | 2.291.065 | 18-feb-14  |
|           |      |           | 3-mar-14   |
| FEBRERO   | 2014 | 1.964.902 | 27-mar-14  |
| MARZO     | 2014 | 2.045.240 | 30-abr-14  |
| ABRIL     | 2014 | 1.935.743 | 18-may-14  |
| MAYO      | 2014 | 1.854.598 | 18-jun-14  |
|           |      |           | 26-jun-14  |
| JUNIO     | 2014 | 1.453.761 | 18-jul-14  |
|           |      |           | 24-jul-14  |
| JULIO     | 2014 | 1.225.169 | 22-ago-14  |
| AGOSTO    | 2014 | 1.205.891 | 19-sep-14  |

“Por un control fiscal, efectivo y transparente”

| MES                       | AÑO | VALOR             | FECHA PAGO |
|---------------------------|-----|-------------------|------------|
| <b>TOTAL RENDIMIENTOS</b> |     | <b>18.814.196</b> |            |

Fuente: Soportes contractuales del convenio

Por las irregularidades evidenciadas, no se cumple lo establecido en la Constitución Política de Colombia artículo 209, Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a, b, c, d, f, g y h, Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 21, Ley 1150 de 2007, Decreto 2474 de 2008 artículo 3, Decreto 734 de 2012 artículo 2.1.1. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”, del documento “Recomendaciones para la Elaboración de los Estudios Previos” de 2010 y la ley 734 de 2002.

Adicionalmente, en las obligaciones del contratista y en las obligaciones específicas, no se encontró pactada la devolución de los recursos que van dirigidos a la creación de un Fondo de crédito, por valor de \$3.250.000.000. A la fecha está proyectado otorgar microcréditos por valor de \$2.500.000.000. La Corporación Minuto de Dios descontará el 17% por cada crédito desembolsado que cubrirán los gastos administrativos y operativos propios del programa para el desarrollo de la actividad crediticia que dará como valor aproximado de \$425.000.000. También descontará una provisión de cartera del 6% aproximadamente \$150.000.000. Entonces del valor total del fondo y descontada la comisión y la provisión de cartera, origina el saldo de Cartera por valor de \$2.675.000.000. Es de advertir, que estos recursos quedarían en riesgo debido a que no fue contemplado en el convenio cual sería el procedimiento, plazos, garantías, para la recuperación de estos recursos, propiedad del distrito capital, así:

Cuadro 6  
Costos del Convenio

| CONCEPTO                                   | VALOR                |
|--|----------------------|
| Fondo de Crédito                           | 3.250.000.000        |
| Créditos Proyectados                       | 2.500.000.000        |
| Comisión colocación microcréditos<br>(17%) | 425.000.000          |
| Provisión Cartera (6%)                     | 150.000.000          |
| <b>Valor para devolver al IPES</b>         | <b>2.675.000.000</b> |

Respecto a los recursos del Fondo de crédito, se tiene que revisada la propuesta presentada por la Unión Temporal Mi Banca – Fenix, radicado bajo el número 00110-812-006643 de fecha 29/05/2013, folio número 41 del punto 14 OBLIGACIONES ESPECIALES DE LAS PARTES se contemplaba la devolución de los recursos dirigidos al crédito de la siguiente manera: “Reembolsar al IPES, a la liquidación del Convenio, el valor de los saldos insolutos por capital, que resulten por concepto de la cartera de microcrédito, derivados del convenio”.

Así mismo, también en la propuesta presentada por BANCA ETICA Corporación Cristiana Coopacc, número de radicación No. 00110-812-006373 del 23 de mayo de 2013; folio número 20 se adquiría el compromiso de devolver los recursos del fondo de crédito en la siguiente forma: “De igual manera BANCA ETICA se compromete a recuperar el 70% de los recursos del fondo de financiación del crédito los cuales serán entregados al IPES una vez surtido el proceso de colocación y acompañamiento post-crédito”. Si bien es cierto dichos recursos del fondo de crédito son dineros del Distrito, la Corporación se obliga a efectuar la administración de cartera, a través de seguimiento y contacto con el empresario de la microempresa, pero se observa total incertidumbre en el procedimiento y el tiempo en que se debe realizar la devolución de estos dineros del fondo de crédito al IPES, situación que presenta alto riesgo de pérdida o posible detrimento patrimonial aproximado de **\$2.675.000.000**. Es de advertir, que se demuestra que en las dos propuestas mencionadas se tuvieron en cuenta la devolución de estos recursos, no obstante para las estipulaciones del Convenio generan total incertidumbre.

Se transgrede lo establecido en el art. 209 de nuestra Constitución Nacional, en lo relacionado con los principios de administración y de inmediatez que establece: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad...”. Igualmente, se transgreden los literales b, c y d, del artículo 2, de la Ley de Control Interno No. 87 de 1993: “Artículo 2º.- *Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales: b- Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c- Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional*”. De igual manera, se vulnera la Ley 80 de 1993, artículo 23: “*DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES*”; y el Artículo 24: “*DEL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA*”. Se transgrede igualmente lo estipulado en el numeral 1, del artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, “*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*”.

Desde el inicio del convenio en la parte de la ejecución, se han realizado 8 actas de Comité técnico entre el Instituto para la Economía Social-IPES y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en las siguientes fechas como se muestra a continuación:

Cuadro 7  
Información de Actas Comité Técnico

| ACTA No. | FECHA     |
|----------|-----------|
| 001      | 30-abr-13 |
| 002      | 21-jun-13 |
| 003      | 26-jun-13 |
| 004      | 5-sep-13  |
| 005      | 10-oct-13 |
| 006      | 22-may-14 |
| 007      | 15-jul-14 |
| 008      | 25-sep-14 |

Fuente: IPES- 2014

En el Convenio Interadministrativo 012-2013 se estipuló en el Punto 9 Comités para la ejecución, señalando: *“PARAGRAFO PRIMERO. El Comité actuará a través de comunicaciones escritas, se reunirá una vez al mes y podrá reunirse cada vez que lo considere conveniente y cualquiera de sus miembros lo podrá citar de acuerdo a las necesidades. De cada reunión se deberá elaborar un acta y las decisiones se deberán comunicar por escrito. PARAGRAFO SEGUNDO. La secretaria técnica del Comité se realizará por parte del Instituto para la Economía Social-IPES”*. Lo que permite concluir, que no se ha dado cumplimiento a lo acordado, al no realizar las reuniones mensuales para poder cumplir con las funciones que deben operar para la ejecución del convenio.

Este comité está integrado por tres (3) representantes de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y dos (2) representantes del Instituto para la Economía Social. Transgrediendo los literales b, c y d, del artículo 2, de la Ley de Control Interno No. 87 de 1993: *“Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales: b- Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c- Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional”*. Se transgrede igualmente lo estipulado en el numeral 1, del artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, *“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”*.

Se configura Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria en cuantía de **\$24.594.639**, que corresponden a los intereses de cartera pagados por los beneficiarios de los microcréditos otorgados por la Corporación El Minuto de Dios con corte a Septiembre 30 de 2014 y que a la fecha, no se ha devuelto al IPES.

**Análisis de la Respuesta:** Se reitera que la decisión de seleccionar la propuesta de La Corporación el Minuto de Dios, por \$5.000 millones fue tomada únicamente por el Instituto para la Economía Social – IPES, como se evidenció en el acta de contratación de Julio 3 de 2013 y no se tuvo en cuenta a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Decisión que debería ser tomada en conjunto en el Comité

Técnico, tal como está acordado en el punto 9 y en el PARAGRAFO del Punto 13, del Convenio Interadministrativo 012 de 2013. El IPES, no solo no ejecuto las decisiones que se tomaron en el Acta No. 3 del Comité Técnico del 26 de junio de 2013, donde escogieron como primer operador a La Corporación El Minuto de Dios bajo nuevas condiciones como la disminución del monto de la propuesta al bajar de \$3.000 millones a \$2.000 millones, cambiando por ende la capacidad de atención y se escogió como segundo operador al Consorcio Generando Futuro.

Con respecto a los intereses de cartera generados por la colocación de recursos por parte del Minuto de Dios, en la respuesta la entidad señala: *“...el convenio efectivamente no contempló la devolución de estos intereses, pero teniendo en cuenta que la operatividad del convenio y que la colocación de los recursos se hará en los primeros tres años y luego se efectuará una rotación de los recursos para las nuevas colocaciones, situación que redundará en beneficio del IPES, toda vez que este aspecto disminuirá el costo que cobra actualmente la Corporación Minuto de Dios por cada crédito que es del 17%, según lo estipula el Componente 8 en su numeral 8.4 Costo de Operación. Adicionalmente el numeral 8.3 del mismo componente estipuló que la provisión de cartera por cada crédito será del 6% para el Fondo de Protección de Cartera y que según el numeral 21 de las Obligaciones del Contratista la Corporación Minuto de Dios asumirá con sus propios recursos los eventuales casos de cartera, razón por la cual el valor de la provisión será devuelta al IPES...”* Subraya fuera de texto.

De acuerdo a la respuesta del Instituto para la Economía Social se confirma y se reitera que en el Convenio de Asociación 1137 de 2013, no contempló la devolución al IPES de los intereses de cartera generados por la colocación de recursos por parte de La Corporación el Minuto de Dios, originando un detrimento patrimonial al Distrito por **\$24.594.639** a septiembre 30 de 2014, cifra que será mucho mayor al finalizar el Convenio.

De otra parte, es significativo precisar que son tales las fallas de una planeación adecuada que frente a la población objeto debió preverse que esta responde a características especiales, tales como: Itinerante, inestable, difícil ubicación y proyecto cambiante. Ya que si bien esto resulta cierto, también lo es, que la administración de conformidad con la normatividad vigente debe estudiar y prevenir los riesgos de la contratación a fin de establecer mecanismos y plazos para subsanarlos y poder cumplir con los objetivos propuestos. Es más la

población a atender fue definida y ordenada mediante sentencia del Consejo de Estado (fallo emitido el 2 de febrero de 2012) y a la fecha de este informe (diciembre de 2014) no se ha ubicado la totalidad de esta población.

Igualmente, se reiteran los riesgos advertidos en la suma de **\$2.675 millones** para la creación de un fondo de crédito, situación frente a la cual la entidad no dio respuesta alguna. Además, con la suscripción de este tipo de convenios seguramente resultará más onerosa la gestión para el distrito, ya que en este caso se cancela el 35%, \$1.750 millones para cubrir la formación en gestión humana, socio económica, productiva, empresarial y financiera más el 17% por los créditos desembolsados que equivale a \$425 millones, más el 6% de provisión de cartera ósea \$150 millones; proyectando prestar \$2.500 millones. Es decir, por el préstamo de estos \$2.500 millones se cancela un total de \$2.325 millones equivalentes al 47% del total del convenio, sin sumar los recursos señalados en riesgo dirigidos a la creación del fondo de crédito, mencionado.

Por tanto el IPES se obliga a establecer acciones correctivas en el plan de mejoramiento que debe suscribir con la Contraloría de Bogotá, a fin de recuperar estos recursos y se salvaguarden al ser de propiedad del distrito capital y debido a que en la etapa precontractual no quedo claramente estipulado el procedimiento para la devolución; ni en la etapa contractual se evidencia gestión, ni control, ni seguimiento a estos recursos.

Por lo descrito, se confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá, y a la Personería de Bogotá. La entidad deberá incluir acciones correctivas que subsanen las irregularidades evidenciadas en el plan de mejoramiento a suscribir.

### Convenio 180 del 29 de abril de 2013

Dentro del Proyecto de Inversión No. 725 de 2012, y específicamente en la meta No. 1 *“Incubar, crear o fortalecer a 6.000 unidades productivas de la economía popular”*, se

incluyó el Convenio Interadministrativo No. 180 del 29/04/2013, suscrito entre el Instituto para la Economía Social - IPES y el Banco Agrario de Colombia, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos entre el BANCO AGRARIO y el IPES para otorgar microcréditos a los beneficiarios que hagan parte de los programas de atención realizados por el IPES priorizando la atención de vendedores ambulantes (microempresarios de ventas populares), víctimas del conflicto, personas en condición de discapacidad y recicladores, entre otros.”* Por \$2.000'000.000 que se utilizaran para subsidiar el diferencial del 12% EA (Efectiva Anual) de la tasa corriente de microcrédito manejada por el banco, a la población escogida por el IPES, y se estableció una duración de 2 años, contados desde la suscripción del acta de inicio.

#### 2.1.1.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El control interno contemplado desde la perspectiva del convenio, en lo concerniente al área de Presupuesto, se encontró lo siguiente: En los documentos soportes del convenio, se adjunta el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 363 del 12/02/2013 por \$2.000'000.000, el cual afecta el rubro presupuestal 3311401120725161, *Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular*; En la minuta se registra como apropiación presupuestal el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 50 del 11/02/2013, por los recursos aportados por el IPES al convenio; En el punto 6 del Acta de Justificación Procedimiento para la Contratación Directa, mencionan que el presupuesto para la presente contratación, está amparado por el CDP No. 50 de 11/02/2013; En oficio 00110-816-002717 del 11/04/2013, el supervisor del convenio (Subdirector de Emprendimiento), le remite al gerente de Microfinanzas del Banco Agrario, documentos del convenio, entre los cuales, menciona el CDP No. 50 del 11/02/2013. Verificado el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 50, la fecha corresponde al 16/01/2013, con cargo a servicios públicos No. 28 de 2013, por \$4'181.220, afectando el rubro presupuestal 3311401090431152, *Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado*. Con lo anterior, se evidencia que no se ejercieron controles ni seguimiento en la gestión documental del convenio por parte del IPES, en especial del supervisor del convenio, elevando el riesgo de la veracidad de la información presupuestal. Se incumple lo establecido en la ley 87

de 1993 artículo 2 literales a, d, e, y f, y lo contemplado en la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 21.

Adicionalmente, con el componente de control interno del convenio, se evidenció en términos generales, que no se han cumplido las obligaciones del contratista, no se cumplen las obligaciones del IPES, en cuanto a los informes de seguimiento y no se cumplen las obligaciones del supervisor en cuanto a los informes de seguimiento, monitoreo y control que debe presentar. Estos informes se solicitaron al IPES, y no se proporcionaron por cuanto no existen en los archivos de la entidad. En el Acta de Justificación Procedimiento para la Contratación Directa, y en los Estudios de Conveniencia y Oportunidad de la contratación se soportan los argumentos jurídicos utilizados por el IPES, por medio de los cuales se adelantaron gestiones para efectuar la contratación del convenio mediante la modalidad de contratación directa, los cuales se soportan en la Ley 489 de 1998 artículo 95, Ley 1150 de 2007, artículo 2, literal c, numeral 4, y Decreto 734 de 2012.

El IPES dio respuesta al informe preliminar resultado de la auditoria especial con radicado N° 00110816014319 del 4 de diciembre de 2014 y radicado en Contraloría de Bogotá número 1-2014-26633 del 5 de diciembre de 2014, siendo procedente indicar que para las observaciones relacionadas con el convenio 180 de 2003, no se menciona respuesta alguna.

Por lo cual se confirma este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, será trasladado a la Personería de Bogotá y deberá ser incluido en el plan de mejoramiento que la entidad debe suscribir con la Contraloría de Bogotá.

#### 2.1.1.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Evaluada la planeación en la fase precontractual, se evidenció que ni en el Acta de Justificación Procedimiento para la Contratación Directa, ni en los Estudios de Conveniencia y Oportunidad de la Contratación, se establecieron metas a cumplir o aportes a la meta No. 1 *“Incubar, crear o fortalecer a 6.000 unidades productivas de la*

*economía popular*”, del Proyecto 725 de 2012, al cual pertenece el convenio. Esta situación no permite determinar cuál es el aporte del convenio al cumplimiento de la meta del proyecto al cual pertenece, no se puede medir el cumplimiento del objeto contractual, no permite realizar seguimiento y monitoreo de ejecución del mismo, ni ejercer control y aplicar correctivos tendientes al cabal cumplimiento misional. Con lo anterior, no se cumple lo establecido en la Constitución Política de Colombia artículo 209, Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a, b, c, d, f, g y h, Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 21, Ley 1150 de 2007, Decreto 2474 de 2008 artículo 3, la sentencia del Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo sección Tercera del 31 de agosto de 2006 R-7667, Decreto 734 de 2012 artículo 2.1.1. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”, del documento “Recomendaciones para la Elaboración de los Estudios Previos” de 2010.

Los estándares utilizados por el IPES para determinar la población objetivo, fueron generales, por cuanto se utilizó la base de datos de personas que se han inscrito en la Entidad por años. No se evidenció la manera como depuraron el listado de posibles beneficiarios de los microcréditos objeto del convenio, por cuanto el Banco Agrario utilizando el *call center*, rechazaba un gran porcentaje de los posibles beneficiarios de los listados enviados por el IPES. Esto se evidencia en el formato Emprendimiento Resumen Ejecutivo emitido por la Oficina de Control Interno del IPES, en donde debido a las dificultades en los procedimientos para otorgar los créditos, las partes acordaron modificar la metodología y acceder a reuniones para socializar las condiciones del convenio. En la metodología utilizada por el IPES para depurar y establecer los listados de posibles beneficiarios de los microcréditos, no se mencionó la población a atender incluida en la acción popular 03-2530, la de la sentencia T-772-2003 ni la de la sentencia del 02/02/2012, como se definieron en el acuerdo marco No. 12 del 2013. El IPES acudió en última instancia, a listados de solicitudes Sistema Distrital de Plazas de Mercado y de Territorios y no como estaba registrado en el objeto contractual, lo que evidencia

el incumplimiento del contrato que era la población del convenio marco y además ordenada mediante acción popular.

**Análisis de la Respuesta:** Se confirma este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, será trasladado a la Personería de Bogotá y deberá ser incluido en el plan de mejoramiento que la entidad debe suscribir con la Contraloría de Bogotá.

#### 2.1.1.6. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Evaluando la planeación del convenio, se pudo establecer que en los estudios previos no está determinada la metodología aplicada para seleccionar y escoger al agente financiero idóneo, que ofreciera las tasas de interés más favorables para el desarrollo del objeto del convenio; no se realizó un estudio de mercado del sector financiero, lo cual no permitió establecer beneficios para la ejecución del convenio y favorecer tanto los recursos públicos en poder del IPES, como de la posible población beneficiaria de los microcréditos. Con lo anterior, no se cumple con lo establecido en la Constitución Política de Colombia artículo 209, Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a, b, c, d, y f, Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 21, Ley 1150 de 2007, Decreto 2474 de 2008 artículo 3, Decreto 734 de 2012 artículo 2.1.1. Adicionalmente la Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos: *“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”*, del documento “Recomendaciones para la Elaboración de los Estudios Previos” de 2010; tampoco se dio aplicación al principio de transparencia, contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo artículo tercero, como lo registra el Informe de Auditoría Interna del 26/07/14, en relación con el convenio interadministrativo No. 180 de 2013 de la Oficina de Control Interno del IPES y en el oficio radicado 00110-817-003593 del 23/07/14, de la Oficina de Control Interno, donde remite el Informe Preliminar Auditoría Proceso Contractual, dirigido al Director General del IPES.

Se verificó el único pago establecido en la cláusula Forma de Pago del convenio, con los siguientes documentos: el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 363 del 12/02/13 por \$2.000'000.000 afectando el rubro presupuestal *“Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular”*, el Certificado de Registro Presupuestal No. 783 del 29/04/13, por \$2.000'000.000 afectando el rubro presupuestal *“Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular”*. Orden de Pago No. 1628 del 20/05/13 por \$2.000'000.000, beneficiario Banco Agrario de Colombia. Comprobante de egreso No. 12086 del 22/05/13 por \$2.000'000.000. Cheque de gerencia Banco Davivienda No. 79316-6 del 23/05/13 por \$2.000'000.000, beneficiario Banco Agrario de Colombia.

**Análisis de la Respuesta:** Se confirma este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, será trasladado a la Personería de Bogotá y deberá ser incluido en el plan de mejoramiento que la entidad debe suscribir con la Contraloría de Bogotá.

#### 2.1.1.7. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Mediante acta de visita fiscal realizada el 10/11/2014, se pudo verificar que no existe metodología financiera o estudio económico que le indicara al IPES, la manera como se determinó la forma de pago del convenio. Esta situación, no permitió determinar la forma idónea y más conveniente para la entidad, en cuanto al manejo de los escasos recursos públicos y no se ajusta a una realidad económica, si se contempla la forma como se procedió a clasificar a los posibles beneficiarios del convenio; esto es, que primero se entregaron los recursos al contratista y luego, se comenzaron a emitir y remitir los listados de posibles beneficiarios, mostrando así una planeación distante de lograr resultados eficientes, económicos, racionales y efectivos. Esta situación en particular, beneficia a un tercero y no retribuye no permite ejercer un control y seguimiento adecuado de los recursos utilizados en cumplimiento del objeto contractual, con relación a la misión de la entidad y de esta forma, poder establecer cuál ha sido el beneficio social que se logra con la ejecución de este convenio. Con lo anterior, no se cumple con lo establecido en la Constitución Política de Colombia artículo 209,

Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a, b, c, d, f y h, Ley 734 de 2002, artículo 34 numerales 2 y 21, Ley 1150 de 2007, Decreto 2474 de 2008 artículo 3, Decreto 734 de 2012 artículo 2.1.1. Adicionalmente la Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”, del documento “Recomendaciones para la Elaboración de los Estudios Previos” de 2010.

**Análisis de la Respuesta:** Se confirma este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, será trasladado a la Personería de Bogotá y deberá ser incluido en el plan de mejoramiento que la entidad debe suscribir con la Contraloría de Bogotá.

2.1.1.8. Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria

En el documento “Cartera de Convenio con Banco Agrario (corte 30 de septiembre de 2014)”, registra la ejecución del convenio con 165 microcréditos otorgados para un total desembolsado de \$511'174.000, lo que representa un total de subsidio de la tasa (12% EA) de \$3'785.410, es decir, es lo que se ha utilizado de los recursos asignados por el IPES al convenio (\$2.000'000.000). En el siguiente cuadro se muestra cómo ha evolucionado el acumulado de los desembolsos realizados por el contratista y la relación con el subsidio a la tasa de crédito convenida.

Cuadro 8  
Acumulado del Subsidio a la Tasa de Crédito

Valores en pesos

| AÑO  | MES        | ACUMULADO MES | ACUMULADO TOTAL | EXCEDENTE*    |
|------|------------|---------------|-----------------|---------------|
| 2013 | junio      | 0             | 0               | 2.000'000.000 |
|      | julio      | 0             | 0               | 2.000'000.000 |
|      | agosto     | 0             | 0               | 2.000'000.000 |
|      | septiembre | 1'393.200     | 1'393.200       | 1.998'606.800 |

“Por un control fiscal, efectivo y transparente”

| AÑO          | MES        | ACUMULADO MES | ACUMULADO TOTAL  | EXCEDENTE*           |
|--------------|------------|---------------|------------------|----------------------|
|              | octubre    | 378.154       | 1'771.354        | 1.998'228.646        |
|              | noviembre  | 448.560       | 2'219.914        | 1.997'780.086        |
|              | diciembre  | 389.400       | 2'609.314        | 1.997'390.686        |
| 2014         | enero      | 206.280       | 2'815.594        | 1.997'184.406        |
|              | febrero    | 222.298       | 3'037.891        | 1.996'962.109        |
|              | marzo      | 127.080       | 3'164.971        | 1.996'835.029        |
|              | abril      | 87.000        | 3'251.971        | 1.996'748.029        |
|              | mayo       | 153.840       | 3'405.811        | 1.996'594.189        |
|              | junio      | 49.680        | 3'455.491        | 1.996'544.509        |
|              | julio      | 163.320       | 3'618.811        | 1.996'381.189        |
|              | agosto     | 121.118       | 3'739.930        | 1.996'260.070        |
|              | septiembre | 45.480        | 3'785.410        | 1.996'214.590        |
| <b>TOTAL</b> |            |               | <b>3'785.410</b> | <b>1.996'214.590</b> |

Fuente: IPES.

\*Hace referencia al producto de descontar del valor del convenio el valor del acumulado total del subsidio de la tasa de crédito pactado.

Si al valor del excedente reflejado en el estudio de flujo de desembolsos y de subsidios de la tasa de crédito pactado, tenemos que decir que estos valores a una tasa de depósitos de mercado determinada por el Banco de la República, le corresponde un ingreso al IPES de **\$273'056.176**, el cual dejó de percibir durante el periodo en estudio (junio 2013 a septiembre 2014), producto de no haberse definido y pactado los rendimientos, producto de estos dineros públicos en poder del banco por el tiempo definido del convenio.

Cuadro 9  
Tasas Efectiva Anual

| AÑO  | MES    | TASA DE COLOCACIÓN    |                 | Excedente<br>(Valor en \$) | Valor de Rendimientos*<br>(Valor en \$) |
|------|--------|-----------------------|-----------------|----------------------------|---|
|      |        | Banco de la República | Nominal Mensual |                            |   |
| 2013 | junio  | 10.27%                | 0.00818%        | 2.000'000.000              | 16'360.170                              |
|      | julio  | 11.09%                | 0.00880%        | 2.000'000.000              | 17'605.453                              |
|      | agosto | 10.76%                | 0.00855%        | 2.000'000.000              | 17'105.318                              |

“Por un control fiscal, efectivo y transparente”

| AÑO          | MES        | TASA DE COLOCACIÓN    |                 | Excedente<br>(Valor en \$) | Valor de Rendimientos*<br>(Valor en \$) |
|--------------|------------|-----------------------|-----------------|----------------------------|---|
|              |            | Banco de la República | Nominal Mensual |                            |   |
|              | septiembre | 11.17%                | 0.00886%        | 1.998'606.800              | 17'714.143                              |
|              | octubre    | 11.00%                | 0.00873%        | 1.998'228.646              | 17'453.715                              |
|              | noviembre  | 10.97%                | 0.00871%        | 1.997'780.086              | 17'404.403                              |
|              | diciembre  | 9.96%                 | 0.00794%        | 1.997'390.686              | 15'866.454                              |
| 2014         | enero      | 11.06%                | 0.00878%        | 1.997'184.406              | 17'535.321                              |
|              | febrero    | 10.64%                | 0.00846%        | 1.996'962.109              | 16'897.408                              |
|              | marzo      | 10.58%                | 0.00842%        | 1.996'835.029              | 16'805.306                              |
|              | abril      | 10.57%                | 0.00840%        | 1.996'748.029              | 16'789.399                              |
|              | mayo       | 10.61%                | 0.00843%        | 1.996'594.189              | 16'848.793                              |
|              | junio      | 10.41%                | 0.00828%        | 1.996'544.509              | 16'544.744                              |
|              | julio      | 10.39%                | 0.00827%        | 1.996'381.189              | 16'513.003                              |
|              | agosto     | 11.15%                | 0.00884%        | 1.996'260.070              | 17'663.148                              |
| septiembre   | 11.34%     | 0.00899%              | 1.996'214.590   | 17'949.398                 |   |
| <b>TOTAL</b> |            |                       |                 | <b>1.996'214.590</b>       | <b>273'056.176</b>                      |

**Fuente:** cálculos del Banco de la República con base en la información del formato 088 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

\*Es el resultado del producto del Excedente por la Tasa de Colocación Banco de la República. Se determinaron mes vencido.

**Elaboración:** Equipo Auditor, diciembre 2014.

En el convenio no se menciona como obligación del contratista, el informe, reporte y traslado al IPES de los rendimientos financieros que los dineros públicos en su poder han generado. Así mismo, no se evidenciaron gestiones por parte del IPES tendientes al correcto manejo y administración de los rendimientos financieros que generan los recursos públicos en poder del contratista. No se encontró evidencia que soporte el reporte por parte del IPES a la Tesorería Distrital. Esta situación, no permite determinar desde el punto de vista económico, la valoración continua de los recursos sin ninguna contraprestación económica a favor del Distrito Capital, en últimas dueño de los recursos, ello afecta el equilibrio económico del convenio en contra del IPES, tampoco se puede ejercer control y seguimiento de la utilización de los recursos asignados, en cuanto a sus rendimientos. Con lo anterior, no se cumple con lo establecido en la Constitución Política de Colombia artículo 209, Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a, b, c, d, f y h, Ley 734 de 2002,

artículo 34 numerales 2 y 21, Ley 1150 de 2007, Decreto 2474 de 2008 artículo 3, Decreto 734 de 2012 artículo 2.1.1., y Decreto 714 de 1996 artículos 83, 84, 85 y 86, Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos “...*El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición*”, del documento “Recomendaciones para la Elaboración de los Estudios Previos” de 2010.

**Análisis de la Respuesta:** Se confirma este hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, será trasladado a la Dirección de Responsabilidad fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá y a la Personería de Bogotá y deberá ser incluido en el plan de mejoramiento que la entidad debe suscribir con la Contraloría de Bogotá.

#### 2.1.1.9. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Dentro del convenio se pudieron establecer falencias en cuanto a los soportes documentales de los reportes que el banco debió enviar al IPES; de las acciones por parte del supervisor del convenio, tendientes a solicitar el cabal cumplimiento de todas las obligaciones al contratista; de los informes que el banco debió presentar al IPES a más tardar el 15 de cada mes; de los informes que debió presentar el contratista al IPES sobre el número de unidades productivas con acceso a servicio de financiamiento; del programa de asesorías que el IPES debió diseñar para brindar asesorías a los microempresarios beneficiarios de los microcréditos; de la divulgación y reuniones con los líderes, representantes y asociaciones de microempresarios, por parte del IPES, con el fin de dar a conocer las condiciones del convenio; de los informes del Comité de Seguimiento del convenio definidos por el Comité Técnico; de las evaluaciones del desarrollo y ejecución establecidas en la minuta del convenio, por el Comité Técnico. Mediante acta de visita fiscal del 10/11/2014, se pudo verificar que de acuerdo a las obligaciones del supervisor previstas en la minuta del convenio, no existen los documentos soportes del seguimiento, vigilancia y control sobre el desarrollo del

objeto contractual que debió ejercer el supervisor; de los soportes donde se registren el examen, análisis, evaluación y verificación de la calidad y cantidad de todas las condiciones, para el cabal cumplimiento del objeto contractual. Se puede concluir que en el IPES no se soportan documentalmente el control, seguimiento y monitoreo de las actividades adelantadas en función de la ejecución del convenio y que permitiría corregir las debilidades y mitigar los posibles riesgos que se puedan presentar y que pongan en duda el logro de los resultados que se puedan esperar y con ello, afectar negativamente a la población objeto del mismo. Con lo anterior, no se da cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política de Colombia artículo 209, la Ley 734 de 2002, artículo 34 numerales 2 y 21, Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a, b, c, d, y f, Ley 80 de 1993 artículo 4, el Decreto 1474 de 2011 artículos 82, 83 y 84.

**Análisis de la Respuesta:** Se confirma este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, será trasladado a la Personería de Bogotá y deberá ser incluido en el plan de mejoramiento que la entidad debe suscribir con la Contraloría de Bogotá.

### Convenio 1755 de 2013

#### Etapa de Pre - Contractual

El Instituto para la Economía Social, elaboró los “Estudio Previos de conveniencias y oportunidad”, encontrándose la propuesta técnica y financiera como también los estudios económicos y de mercado y el análisis de riesgos de la contratación, entre otros documentos.

Frente a los posibles riesgos que pueda presentar la ejecución de este convenio, por incumplimiento, calidad del servicio y pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones, Proseder constituyo a favor del IPES, las siguientes pólizas:

- Póliza de cumplimiento N° 21-44-101149414, expedida el 25-10-13, con vigencia 17-10-13 hasta el 17-10-17, por valor de \$1.494.570.000 a favor del IPES.

#### 2.1.1.10. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria

La póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual N° 21-40-101052819 del 25 de octubre del 2013, con vigencia desde el 17-10-13 hasta el 17-10-14, con seguros del Estado por un valor de \$117.900.000, corresponde a los 200 SMLV del 2013 cumpliendo lo señalado en el párrafo sobre la “póliza de Responsabilidad civil Extracontractual”, sin embargo la póliza no cumplió con los dos años mas adicionales de cobertura, como lo señala el numeral 10. Garantías, que hace parte de los estudios y documentos previos emanados por el IPES como requisitos para la contratación, lo que puede colocar en riesgo los posibles perjuicios que se deriven o llegaren a ocasionar el asociado o sus dependientes por su incumplimiento, la calidad y correcto funcionamiento de los bienes adquiridos y la calidad del servicio, por causas no imputables a la entidad. Observación que pudo derivarse de la falta de control del área responsable en verificar dicho requisito contractual, evidenciando debilidades en los procesos contractuales, contraviniendo los numerales a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten, y el numeral f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos del Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno de la Ley 87 de 1993., como también transgrede el capítulo cuarto, formas de realización del comportamiento. Acción y omisión “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones”, de la Ley 734 de 2002. Esta observación detectada, pueden afectar la calidad de los resultados de los convenios y de los proyectos de inversión de la entidad.

**Análisis de la Respuesta:** La respuesta dada por el sujeto de control no argumenta ni soporta evidencias que desvirtúen la observación, aunado a que la

administración manifiesta **“...lo señalado en dicho documento no es correcto”**, esta manifestación señala que los requisitos del numeral 10. Garantía, no fueron los correctos, el IPES no soporta documentalmente el ajuste a este requisito, por lo tanto se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y debe ser incluido en el Plan de mejoramiento a suscribir con la Contraloría de Bogotá.

Etapa contractual o de ejecución

Las Partes del convenio: El Instituto para la Economía Social - IPES y La Promotora de Servicios para el Desarrollo – PROSEDER, entidad sin ánimo de lucro.

Suscripción del convenio 1755, el 17 de octubre del 2013.

Valor: \$1.323.954.000 Aporte del IPES financieramente \$1.268.000.000 y Proseder \$55.954.000.

Plazo: doce meses a partir de la suscripción del acta de inicio.

Acta de Inicio: 30 de octubre del 2013

Objeto del Convenio

*“Aunar esfuerzos y recursos técnicos, humanos y financieros para que las unidades productivas de las víctimas del conflicto armado, residentes en el Distrito Capital, se inserten como actores económicos competitivos dentro de los circuitos de la economía popular”.*

El convenio establece dos metas físicas contractuales a proseder:

La primera de ellas *“Fortalecer 130 unidades productivas ya constituidas”* y la segunda *“apoyar la creación de 160 unidades productivas”*, durante los 12 meses de vigencia del convenio.

A octubre del 2014, una vez valorados los informes, avances y soportes físicos documentales del convenio, este ente de Control determina respecto a la ejecución de las metas programadas alcanzar, así:

Cuadro 10  
Ejecución Metas Convenio 1755 de 2013 a Septiembre del 2014

| TIPO DE INTERVENCION | Metas Programadas | Cantidad de Registros de las Metas Programadas | %     |
|----------------------|-------------------|--|-------|
| FORTALECIMIENTO      | 130,0             | 159,0  | 122,3 |
| EMPREDIMIENTO        | 160,0             | 131,0  | 81,9  |

Fuente: IPES 2014.

Una vez valorado y analizado los documentos soportes entregados por el Supervisor del Convenio, se concluye que el comportamiento de las metas a septiembre del 2014, es eficaz, toda vez que de las 130 unidades productivas a fortalecer mediante el convenio, se alcanzaron 159 de las 130 programadas una ejecución del 122.3%. Respecto a la segunda meta, la ejecución lograda ha sido a la fecha del 81,9%, al intervenir 131 unidades productivas de 160 programadas.

#### Etapa post contractual o de liquidación

El convenio 1755 se encuentra en la etapa de liquidación, sin embargo se evidencia que la Administración efectuado pagos a Proseder, por un valor de \$949.251.475 con corte septiembre del 2014, cabe señalar que los rendimientos financieros de los recursos entregados por el IPES a Proseder, han generado el valor de \$1.376.560, los cuales fueron transferidos al IPES el 1 de septiembre de 2014 de la siguiente manera: \$1.093.560 mediante consignación

(92)00101223436192 y \$283.000 el 13 de noviembre del 2014, con la consignación N° (92) 00100842451525 de Davivienda, a la cuenta del IPES N° 0098-0012100-7, respectivamente.

### 2.1.2 Control Fiscal Interno

En desarrollo de la presente auditoria, se evidencio una deficiente planeación, falta de claridad de los objetivos perseguidos que redundarán en beneficios eficaces para la población objeto. Así como transgresión a los principios de la contratación tales como: transparencia, responsabilidad, economía, entre otros. Documentalmente, carencia de los soportes completos contractuales en cada uno de los convenios colocados a disposición de este Ente de Control, aunado a que la información solicitada, no fue entregada oportunamente por parte del IPES.

### 2.1.3. Plan de Mejoramiento

En cumplimiento del PAD 2013, Auditoria regular vigencia 2012, se evidencia lo siguiente al seguimiento plan de mejoramiento, frente al proyecto 725 de 2013:

#### *“Hallazgo administrativo de la auditoria regular 2012”*

Para las metas 1 y 2 del proyecto 725 tanto el indicador como la meta debería definirse de manera más precisa, es decir, se debería asociar un indicador para las unidades productivas que fueron incubadas, las que fueron creadas y finalmente para aquellas que fueron fortalecidas, de manera que se pueda verificar de una manera adecuada la gestión del proyecto de inversión. Con relación a la segunda meta del proyecto el indicador *número de unidades productivas de personas víctimas de la violencia*, no es claro sobre lo que se quiere medir. En general las metas de los proyectos objeto de análisis dentro de la muestra de auditoria al plan de desarrollo Bogotá Humana presentan un porcentaje de cumplimiento bajo lo que repercute en la gestión de la entidad para la vigencia 2012.

Una vez valorado el proyecto 725 en la vigencia 2013, se continúan presentando las mismas observaciones que fueron detectadas en la vigencia 2012, los indicadores y las metas son subjetivas y las bajas ejecuciones en las metas son los fenómenos presentados. Por lo tanto las acciones de mejora implementadas por el IPES no han corregido la observación detectada por este Ente de Control, y su ejecución es incumplida con calificación de cero.

#### 2.1.4 Gestión Presupuestal

Cuadro 11  
Proyecto 725 Ejecución Presupuestal de las metas  
Vigencias 2012 y 2013 y consolidado 2012 y 2013

| Nº | Metas  | 2012       |           |      | 2013       |           |      | 2012-2013                      |                               |      |
|----|--|------------|-----------|------|------------|-----------|------|--------------------------------|-------------------------------|------|
|    |  | Programado | Ejecutado | %    | Programado | Ejecutado | %    | Programado Acumulado 2012-2013 | Ejecutado Acumulado 2012-2014 | %    |
| 1  | Incubar, crear o fortalecer 6.000 unds productivas de la economía popular                      | 430        | 344       | 80,0 | 10000      | 9962      | 99,6 | 10430                          | 10306                         | 98,8 |
| 2  | Incubar, crear o fortalecer 4.000 unds productivas de personas víctimas de la violencia armada | 2270       | 2065      | 91,0 | 2500       | 2057      | 82,3 | 4770                           | 4122                          | 86,4 |
| 3  | Vincular 21.000 vendedores informales a procesos productivos de la Economía Popular            | 6531       | 6053      | 92,7 | 12361      | 10119     | 81,9 | 18892                          | 16172                         | 85,6 |
|    |  | 9231       | 8462      | 91,7 | 24861      | 22138     | 89,0 | 34092                          | 30600                         | 89,8 |

Fuente: Plan de Acción IPES -SEGPLAN 2013

El comportamiento presupuestal de las tres metas del proyecto de inversión 725, en las dos vigencias ha sido aceptable, toda vez que la ejecución en el 2012 fue superior al 80% en cada una de las metas, al igual que la presentada en el 2013 donde el rango de ejecución estuvo entre el 85.6% y el 98.8%, un nivel eficiente desde el punto de vista presupuestal. Sin embargo es preocupante que mientras la ejecución presupuestal muestra buenos niveles de ejecución, los niveles de ejecución de las metas son bajos.

Frente al comportamiento de los giros efectuados por este proyecto, en la vigencia 2013, se observa que fue Ineficaz al girar solo el 49.6% de los compromisos acumulados, lo que aumentará considerablemente las reservas de la vigencia 2014, dificultando que estén soportadas y justificadas legalmente.

## 2.2 CONTROL DE RESULTADOS

### 2.2.1 Planes, Programas y Proyectos

El plan de desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016, tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, haciendo énfasis en la reducción de todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población y el apoyo al desarrollo de la economía popular, a los sectores más pobres de la población capitalina.

Conforme a los lineamientos del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, el proyecto 725 con el objetivo de *“Aunar esfuerzos y recursos técnicos, humanos y financieros para que las unidades productivas de las víctimas del conflicto armado, residentes en el Distrito Capital, se inserten como actores económicos competitivos dentro de los circuitos de la economía popular”*, fue elaborado con el fin de *“dar respuesta a las necesidades de apoyo a la población en situación de vulnerabilidad, como las víctimas de la violencia armada, y que busca el fortalecimiento de las unidades productivas alternativa de inclusión económica y social, mediante actividades que permitan y faciliten la incubación, creación y fortalecimiento de unidades productivas”*.

Una vez evaluada la descripción del problema o necesidad del proyecto 725, se observa que la misma, se fundamenta en la problemática que afecta la población Vulnerable, víctima de la violencia armada, siendo un grupo social segregado o con menos opciones para ser incluidos en el aparato productivo de la Capital. Son entre otras las razones, que justificaron la elaboración del proyecto por parte del IPES, problemáticas que deben ser atacadas por la administración, como lo señala su misión institucional *“Crear, promover y ejecutar estrategias de apoyo a la economía popular y de fortalecimiento económico de las personas, unidades domésticas y productivas, y grupos poblacionales que la integran, para contribuir a transformar el modelo de ciudad vigente, superar las diferentes formas vigentes de segregación urbana, adaptar la ciudad al cambio climático, mejorar la calidad de vida de la población y construir la paz”*.

El proyecto de Inversión 725 se encuentra en el Plan de Desarrollo “Bogota Humana”, así:

Eje Estratégico: 1. Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo.

Programa: 12. Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad

Proyecto de inversión 725: Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la Economía Popular

El IPES estructuro el proyecto de inversión, mediante las siguientes metas:

- Incubar, crear o fortalecer a 6.000 unidades productivas de la economía popular.
- Incubar, crear o fortalecer 4.000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia.
- Vincular a 21.000 vendedores informales a procesos productivos de la economía popular.

Los resultados obtenidos de las metas del proyecto, en las vigencias 2012 y 2013, fueron:

“Por un control fiscal, efectivo y transparente”

Cuadro 12  
Proyecto 725  
Cuatrienio 2012 al 2016

| Nº | Metas  | 2012       |           |       | 2013       |           |      | 2012-2013                      |                               |      |
|----|--|------------|-----------|-------|------------|-----------|------|--------------------------------|-------------------------------|------|
|    |  | Programado | Ejecutado | %     | Programado | Ejecutado | %    | Programado Acumulado 2012-2013 | Ejecutado Acumulado 2012-2014 | %    |
| 1  | Incubar, crear o fortalecer 6.000 unds productivas de la economía popular                      | 863        | 37        | 4,3   | 800        | 421       | 52,6 | 1663                           | 458                           | 27,5 |
| 2  | Incubar, crear o fortalecer 4.000 unds productivas de personas víctimas de la violencia armada | 575        | 247       | 43,0  | 866        | 630       | 72,7 | 1441                           | 877                           | 60,9 |
| 3  | Vincular 21.000 vendedores informales a procesos productivos de la Economía Popular            | 4159       | 4159      | 100,0 | 6255       | 5768      | 92,2 | 10414                          | 9927                          | 95,3 |

Fuente: IPES 2013

El comportamiento físico de las tres metas del proyecto 725 en las vigencias 2012 y 2013, no ha sido el más óptimo, al presentar una baja ejecución las dos primeras del proyecto, en cada una de las vigencias, así:

La ejecución de la meta Nº 1 “*Incubar, crear o fortalecer 6.000 unidades productivas de la economía popular*”, en el 2012 fue del 4.3% y del 52.6% en el 2013, para un consolidado de las dos vigencias a diciembre del 2013 del 27,5% de ejecución toda vez que de las 1.663 unidades productivas programadas, ejecuto 458 unidades.

Frente a la segunda meta “*Incubar, crear o fortalecer 4.000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia armada*”, la ejecución en el 2012 fue del 43% y del 72.7% en el 2013, para un consolidado en las dos vigencias a diciembre del 2013 del 60.9% de ejecución física, al contratar 877 unidades de las 1.441 unidades productivas programadas.

#### 2.2.1.1. Hallazgo Administrativo

El IPES, dentro de la ejecución proyecto 725, “Desarrollo de iniciativa productivas para el fortalecimiento de la economía popular” la administración ejecuto tres metas, dos de las cuales tuvieron una baja ejecución, la primer de ellas dirigida A “Incubar, crear o fortalecer 6.000 unidades productivas de la economía popular” su ejecución fue del 4.3% en el 2012, 52.6% en el 2013 y del 27.5% en el consolidado de las dos vigencias; por su parte la meta “Incubar, crear o fortalecer 4.000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia armada” tuvo una ejecución del 43% en el 2012, 72.7% en el 2013 y del 60.9% en el consolidado 2012 y 2013, una baja eficacia en el cumplimiento de las metas, lo que posiblemente transgrede el principio de la planeación, consagrado en el numeral j) del artículo 3) de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, debido a las debilidades en el control y seguimiento a la ejecución de las metas del proyecto 725, para corregir las desviaciones presentadas, lo que puede afectar la gestión y resultados del plan estratégico de la entidad y disminuir la población Objetivo, programada atender en el marco del proyecto en mención.

**Análisis de la respuesta:** La respuesta dada por el sujeto de control no argumenta ni soporta evidencias que desvirtúen la observación. Si recordamos que una regla de oro en la teoría administrativa, es la flexibilidad en la toma de decisiones y ajuste de las desviaciones, contrario lo evidenciado es que el IPES no realizo los ajustes a las metas programadas, al darse cuenta que estas no se iban a alcanzar. Por lo tanto se confirma el hallazgo administrativo y debe ser incluido en el Plan de mejoramiento a suscribir con la Contraloría de Bogotá.

### 2.3 CONTROL FINANCIERO

#### 2.3.1. Gestión Financiera

**Cuadro 13**  
**Comportamiento Financiero de los convenios seleccionados en la Muestra- 2013**

| Nº   | Fecha Inicio | Valor Total    | Aporte IPES   | Valor Desembolsos \$ | Saldo por cancelar \$ | Plazo Ejecución | ESTADO    |           | Plazo de liquidación                 |
|------|--------------|----------------|---------------|----------------------|-----------------------|-----------------|-----------|-----------|--------------------------------------|
|      |              |                |               |                      |                       |                 | Ejecutado | Terminado |                                      |
| 180  | 03/05/2013   | 2.000.000.000  | 2.000.000.000 | 2.000.000.000        | 0                     | 2 años          | X         |           | Sin establecer                       |
| 1637 | 07/10/2013   | 484.000.000    | 440.000.000   | 396.000.000          | 44.000.000            | 10 meses        |           | X         | Feb-15                               |
| 2130 | 16/10/2013   | 540.148.677    | 200.000.000   | 200.000.000          | 0                     | 8 meses         | X         |           | plazo vencido del plazo de Ejecucion |
| 984  | 01/08/2013   | 661.282.000    | 437.282.000   | 437.282.000          | 0                     | 5 meses 15 días |           | X         | 15/07/2014                           |
| 1755 | 30/10/2013   | 1.323.954.000  | 1.268.000.000 | 949.251.475          | 318.748.525           | Dos años        |           | X         | En Liquidación                       |
| 1137 | 23/09/2013   | 5.300.000.000  | 5.000.000.000 | 2.500.000.000        | 2.500.000.000         | 5 años          | X         |           | 23/09/2018                           |
|      |              | 10.309.384.677 | 9.345.282.000 | 6.482.533.475        | 2.862.748.525         |                 |           |           |                                      |

Fuente: IPES – 2014.

El comportamiento financiero de los convenios reflejan que el 50% de estos se encuentran en ejecución, sin embargo el convenio 180 no se pudo establecer contractualmente el plazo de ejecución, y del convenio 984 por la no entrega oportuna de la información por parte del IPES, no fue posible la valoración por este Ente de Control.

Respecto a la ejecución financiera de los aportes del IPES en cada uno de los convenios seleccionados en la muestra se observa que a noviembre del 2014, se han girado por parte de la administración a los diferentes contratistas el 56% aproximadamente de los recursos o aportes, quedando un saldo por girar de \$2.862.748.525, que corresponde al 44%, gran parte de este saldo el 87% \$2.500.000.000, corresponde al convenio 1137 entre el IPES y la Corporación el Minuto de Dios.

### 3. ANEXOS

#### 3.1 CUADRO DE HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS

| TIPO DE HALLAZGOS            | CANTIDAD | VALOR<br>(En pesos)  | REFERENCIACIÓN   |
|------------------------------|----------|----------------------|--|
| ADMINISTRATIVOS              | 11       | NA                   | 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3<br>2.1.1.4, 2.1.1.5, 2.1.1.6<br>2.1.1.7, 2.1.1.8, 2.1.1.9<br>2.1.1.10<br><br>2.2.1.1 |
| CON INCIDENCIA FISCAL        | 2        | <b>\$297.650.815</b> | 2.1.1.3<br>2.1.1.8   |
| CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA | 10       | NA                   | 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3<br>2.1.1.4, 2.1.1.5, 2.1.1.6<br>2.1.1.7, 2.1.1.8, 2.1.1.9<br>2.1.1.10                |
| CON INCIDENCIA PENAL         | 1        | NA                   | 2.1.1.1  |

NA: No aplica.